

INTERNPRISSÄTTNING INOM OFFENTLIG FÖRVALTNING

EN STUDIE AV INTERNPRISSÄTTNING MELLAN
MYNDIGHETER I SVENSK STATSFÖRVALTNING

Studentlitteratur

Per Magnus Andersson

Lennart Hansson

Ass. Rensch.
1984

INTERNPRISSÄTTNING INOM OFFENTLIG FÖRVALTNING

EN STUDIE AV INTERNPRISSÄTTNING MELLAN
MYNDIGHETER I SVENSK STATSFÖRVALTNING

Studentlitteratur

Per Magnus Andersson

Lennart Hansson

Mångfaldigande av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lagen om upphovsrätt av den 30.12.1960 förbjudet utan medgivande av Studentlitteratur ab. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

© Per Magnus Andersson, Lennart Hansson och Studentlitteratur

Printed in Sweden

Studentlitteratur, Lund

ISBN 91-44-43971-7 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 | 1988 87 86 85 84

FÖRORD

Arbetet med en avhandling är en process där många personer som bidrar till slutprodukten är inblandade. Vi vill här rikta ett varmt tack till alla de som i olika sammanhang engagerat sig i vårt forskningsarbete.

Ett särskilt tack vill vi rikta till våra handledare, Olof Arwidi och Göran Widebäck, för det ovärderliga stöd de givit oss under forskningsprocessen. De har alltid ställt sin tid till förfogande och varit villiga att diskutera de problem vi haft.

Många personer inom statsförvaltningen har på olika sätt varit inblandade i projektet. Till alla dem vill vi här framföra ett tack för det intresse och tillmötesgående de visat oss i vårt arbete. Särskilt vill vi här framföra ett stort tack till Barbro Lindby-Ragsten och Göran Arvidsson på riksrevisionsverket. De har varit till ovärderlig hjälp när vi arbetat med att sätta oss in i svensk statsförvaltnings specifika internprisproblem. Vidare har de förmedlat många intressanta personkontakter och fortlöpande under projektets gång givit oss många användbara synpunkter, bl a vid de seminariediskussioner vi haft på riksrevisionsverket.

Under ett inledningsskede av vår forskningsprocess fungerade Lars Östman som gästprofessor vid Företagsekonomiska institutionen i Lund. Vi vill här passa på att tacka för de konstruktiva synpunkter vi då fick i samband med uppläggningsen av vår empiriska undersökning.

Vi vill vidare framföra ett stort tack till alla kollegor vid institutionen. På olika sätt har de givit bidrag under projektarbetet, alltifrån glada tillrop i korridorerna till välformulerade synpunkter vid seminarier. Ett särskilt tack vill vi rikta till opponenter och övriga som givit värdefulla synpunkter på olika delrapporter inom projektets ram: Göran Alsén, Kenneth Andersson, Björn Bjerke, Magnus Lagnevik, Hans Månsson, Anders Nilsson och Per-Hugo Skärvad.

Ett stort tack vill vi även rikta till sekreterarna och vaktmästarna vid institutionen som under avhandlingsprojektet arbetat med våra intervju-

protokoll och delrapporter. Särskilt vill vi tacka Lena Andersson som på ett professionellt sätt skrivit ut slutrapporten.

Finansiellt stöd till projektet har givits från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Handelsbankens forskningsstiftelse och Stiftelsen för främjande av ekonomisk forskning vid Lunds Universitet.

Slutligen vill vi även tacka våra familjer för det ovärderliga stöd de givit oss under hela arbetets gång. Tack Heléne, Karin och Johan samt Christina, Fredrik, Maria och Anders!

Lund i april 1984

Per Magnus Andersson

Lennart Hansson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	STUDIENS OBJEKT	1
1.1	Inledning	1
1.2	Projektets bakgrund	3
1.2.1	Intresset väcks	3
1.3	Behov av teoriutveckling	7
1.3.1	Praktiker har designproblem	7
1.3.2	Behov av nya utgångspunkter	10
1.3.3	Ett organisatoriskt perspektiv ställer krav på kunskapsutveckling	12
1.4	Studiens inriktning och avgränsning	16
1.4.1	En studie av internprissättning utifrån ett organisatoriskt perspektiv	16
1.4.2	En studie med inriktning på analys	17
1.4.3	En studie av internprissättning med inriktning på effektanalyser	17
1.4.4	Olika delstudier	18
1.4.5	En sammanfattning - syfte	20
1.4.6	Avgränsningar	20
1.5	Avhandlingens uppläggning	21
2	FORSKNINGSPROCESS OCH NÅGRA METODOÖVERVÄGANDEN	23
2.1	Delstudier i avhandlingsprojektet	23
2.2	Forskningsprocessen	24
2.3	Metodöverväganden i samband med delstudier och delstudiernas inriktning	29
2.3.1	Effektstudier	29
2.3.2	Deskriptiva studier	40
2.3.3	Litteraturstudier	41
3	INTERNPRISTEORINS UTVECKLING - EN TOLKNING	43
3.1	Om internprislitteraturen	43
3.1.1	En karakteristik av litteraturen	43
3.1.2	En historisk återblick	44
3.2	Inför fortsättningen	45
3.2.1	Utgångspunkt i två ansatser	45
3.2.2	Internpriser blir ett managementproblem	46

3.2.3	Betoning av resursallokeringsperspektivet	47
3.2.4	Betoning av organisatoriskt perspektiv	48
3.3	Resursallokeringsperspektivet	48
3.3.1	Marknadsekonomi är idealet	48
3.3.2	Marginalkostnadsansatsen	52
3.3.3	Flerdimensionella avräkningsmodeller	54
3.3.4	Matematisk programmering	56
3.4	Organisatoriskt perspektiv	59
3.4.1	Internprissättning i praktiken	59
3.4.2	Mot ett nytt perspektiv	60
3.4.3	Två ansatser inom det organisatoriska perspektivet	61
4	INTERNPRISSÄTTNING I STATSFÖRVALTNINGEN - EN DESKRIP- TIV BILD	66
4.1	Ett omfattande flöde av interna prestationer	66
4.2	Internprestationsflödets omfattning	68
4.2.1	Omfattningen enligt Taxor och avgifter	68
4.2.2	En utvidgad omfattningsmätning	69
4.3	Karakteristik av prestationsflödena mellan myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet	73
4.3.1	Olika prestationstyper	73
4.3.2	En bild av marknaden	76
4.3.3	Interna prestationers betydelse för internprestationsleverande myndigheter	78
4.4	Prissättningspraxis i svensk statsförvaltning	81
4.4.1	Avsaknad av principiell grundsyn	81
4.4.2	Fördelning av kostnader - rättvisa	82
4.4.3	Självkostnadsbaserade priser	84
4.4.4	Internprissättningen har fått en registreringsroll	89
5	NÅGRA UTGANGSPUNKTER FÖR STUDIEN AV KÖPANDE MYNDIG- HETER	93
5.1	En studie av effekter och situationsfaktorer	93
5.2	Fokusering av internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer	94
5.2.1	Effekter på köparnas utnyttjande av in- terna prestationer är önskvärda	94
5.2.2	Effekter på köparnas utnyttjande av in- terna prestationer är förväntade	97

5.2.3	Sambandet mellan internprissystem och effekt är problematiskt	102
5.3	Vårt angreppssätt för effektbestämning	104
5.3.1	Köparstudiens inriktning	104
5.3.2	Effekter på köpprocess och köpbeslut	104
5.3.3	Problem att bestämma effektförekomst	106
5.3.4	Användning av effekttindikatorer	108
5.3.5	Valideringsproblem	109
5.4	Presentation av effektdimensioner, använda indikatorer och tekniker	110
5.4.1	Köpbeslutseffekt - volymval	110
5.4.2	Köpbeslutseffekt - alternativval	119
5.4.3	Köpprocessseffekt	123
5.4.4	Sammanfattning	124
6	EFFEKTER AV KÖPAGERANDE I TRE MYNDIGHETSSYSTEM	125
6.1	Uppläggning av analysen	125
6.2	Hundskolesystemet	127
6.2.1	Statens hundskola (HS)	127
6.2.2	Analys av tullverkets köp av narkotika-hundar från statens hundskola	129
6.2.3	Analys av polisens köp av hundar från statens hundskola	135
6.2.4	Analys av försvarets köp av hundar från statens hundskola	141
6.3	Provningsanstaltsystemet	150
6.3.1	Statens provningsanstalt (SP)	150
6.3.2	Analys av konsumentverkets köp från statens provningsanstalt	152
6.3.3	Analys av sjöfartsverkets köp av provningsmetoder från statens provningsanstalt	163
6.4	Registeravdelningssystemet	169
6.4.1	Registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket (TSV:RA)	169
6.4.2	Analys av riksskatteverkets köp från registeravdelningen vid TSV	172
6.4.3	Analys av tullverkets köp från registeravdelningen vid TSV	176
6.4.4	Analys av statistiska centralbyråns köp från registeravdelningen vid TSV	183

7	FÖREKOMST AV KÖPPROCESS- OCH KÖPBESLUTSEFFEKTER	187
7.1	Uppläggning av resultatsammanställningen	187
7.2	Få fall av köpb beslutseffekter	187
7.3	Få fall av starka köpb beslutseffekter	190
7.3.1	Köpb beslutseffekter olika starka	190
7.3.2	Uppskattade verksamhetskonsekvenser av besparingsalternativ i de fall köpb besluts-effekter förekommit	193
7.3.3	Förväntade verksamhetskonsekvenser av besparingsalternativ i de fall köpb besluts-effekter ej förekommit	196
7.3.4	Samband mellan verksamhetskonsekvenser och effektförekomst	199
7.4	Förekomst av köpprocess-effekter	200
7.4.1	Köpprocess-effekter i merparten av fallen	200
7.4.2	Få fall där ambitionsnivån ifrågasatts	203
7.5	En bild av internprissättningens effekttgivning	207
7.5.1	En nyanserad bild av internprissättningen som effekttgivare	207
7.5.2	Internprissättningens effekttgivning är begränsad	207
8	ANALYS AV FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KÖPAGERANDEEFFEKTER	210
8.1	Analysdiskussionens uppläggning	210
8.2	Generellt enklare att få ekonomiseringseffekter än nivåeffekter	210
8.2.1	En variation i enkelhet	210
8.2.2	En karakteristik av ekonomiserings- och nivåeffekter	211
8.2.3	Nivåeffekter är ett motivationsproblem	214
8.3	Nivåeffekter förutsätter att ekonomi är viktigt	215
8.3.1	Accentuerade mätproblem	215
8.3.2	Betoning av professionella aspekter	216
8.3.3	Ekonomiska aspekter kontrollpunkt - ej handlingsnorm	218
8.4	Nivåeffekter förutsätter styrka	219
8.4.1	En variation i nödvändighet	219
8.4.2	En variation i ifrågasättande	220
8.4.3	Ett "knippe" av faktorer	221
8.5	Ett huvudintryck av analysen - svagt utvecklade kringssystem	223

9	INTERNPRISSÄTTNINGENS EFFEKTGIVNING SITUATIONSBEROENDE	225
9.1	En studie av situationella förhållanden	225
9.2	Konkurrensen om resurser olika stark	226
9.2.1	Internprissättningens styrka	226
9.2.2	Resursbehovets styrka varierar	227
9.2.3	Resursers användbarhet varierar	229
9.2.4	Resursers rörlighet varierar	232
9.2.5	Konkurrenssituationen situationellt beroende	234
9.3	Köp olika trögrörliga	235
9.3.1	Förekomst av bindningar till köp	235
9.3.2	Regleringsgraden varierar	237
9.3.3	Aktivitetens prioritet varierar	240
9.3.4	Aktivitetens organisatoriska koppling varierar	242
9.3.5	Köps rörlighet situationellt beroende	243
9.4	Sammanfattning - ekonomins roll är av avgörande betydelse	245
10	FÖREKOMST AV EFFEKTER UTÖVER KÖPAGERANDEEFFEKTER	247
10.1	En utvidgad beskrivning av effekter	247
10.2	En första bild av effekter - effektkategorier	248
10.3	Säljagerandeeffekter	250
10.3.1	Effektdimensioner	250
10.3.2	Säljbeslutseffekter - volymval	251
10.3.3	Säljbeslutseffekter - produktval	252
10.3.4	Säljbeslutseffekter - kundval	253
10.3.5	Säljprocesseffekter	253
10.4	Andra agerandeeffekter avseende relationen mellan köparen och säljaren	254
10.4.1	Köparens andra agerandeeffekter mot säljaren	254
10.4.2	Säljarens andra agerandeeffekter mot köparen	255
10.5	Attitydeffekter	256
10.5.1	Några utgångspunkter	256
10.5.2	Olika attitydobjekt	257
10.5.3	Några noteringar om mätning av attityder	258
10.5.4	Attitydeffekter på köparen	259

10.5.5	Attitydeffekter på säljaren	261
10.6	Andra effekter av intern natur	262
10.6.1	Effektdimensioner	262
10.6.2	Andra effekter av intern natur hos köparen	262
10.6.3	Andra effekter av intern natur hos säljaren	266
10.7	Andra effekter av extern natur	268
10.7.1	Effektdimensioner	268
10.7.2	Andra effekter av extern natur hos köparen	269
10.7.3	Andra effekter av extern natur hos säljaren	271
10.8	Uppsummering av observerade effekter utöver köpgerandeeffekter	273
11	INTERNPRISSÄTTNING SOM EFFEKTGIVARE	275
11.1	Studien inriktad på styreffekter	275
11.2	Internprissättningens möjligheter att ge styreffekter	276
11.2.1	Styrning av köpare	276
11.2.2	Styrning av säljare	277
11.2.3	Internprissättningens styreffekter är situationsberoende	279
11.3	Internprissättningens möjligheter att ge effekter utöver styreffekter	280
11.3.1	Några möjliga användningar av instrumentet	280
11.3.2	Internprissättning som hjälpmedel i den administrativa styrningen	282
11.3.3	Internprissättning som hjälpmedel för att hantera externa aspekter	285
11.4	Internprissättningens olika möjligheter	288
12	UTGANGSPUNKTER VID UTFORMNING AV INTERNPRISSYSTEM	290
12.1	Några centrala frågeställningar vid design	290
12.2	Varför arbeta med internprissättning?	291
12.2.1	Internprissättning inget självändamål	291
12.2.2	Internprissättning eller ej internprissättning	291
12.3	Karakteristik av olika systemutformningar	293
12.3.1	Ramlösningar eller logiker	293

12.3.2	Hur välja logik - utgångspunkter	296
12.4	Hur använda internprisinstrumentet - ett uppgiftsperspektiv	297
12.4.1	Viljemomentet viktigt	297
12.4.2	Vad skall internprisinstrumentet användas till?	297
12.4.3	Två olika roller i den administrativa styrningen	298
12.4.4	Aktiv eller passiv användning?	303
13	SITUATIONENS BETYDELSE VID UTFORMNING AV INTERNPRIS-SYSTEM	305
13.1	Situationen inverkar på valmöjligheterna	305
13.2	Sambandet mellan logik och roll	305
13.3	Prestationssituationens betydelse	307
13.3.1	Karaktären på prestationen	307
13.3.2	Olika grad av påverkbarhet	309
13.3.3	Olika prestationssituationer - olika logiker	310
13.4	Förutsättningar för köpagerandeeffekter påverkar valet av marknadslogik	313
13.5	Påverkansmöjligheter på prestationssituationen	314
13.5.1	Möjlighet att aktivt skapa förutsättningar för val av viss logik	314
13.5.2	Förändring av möjlighet till volymbeslut	315
13.5.3	Förändring av möjlighet till alternativbeslut	316
13.6	Påverkansmöjligheter på situationen i övrigt	317
14	SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION AV STUDIENS RESULTAT	320
14.1	Resultatdiskussionens uppläggning	320
14.2	Studiens resultatområden	320
14.2.1	Effektgivning	320
14.2.2	Situationens inverkan	322
14.2.3	Designmodell	323
14.3	En tolkning av internprisinstrumentets förmåga i statsförvaltningsmiljö	325
14.3.1	Svaga förutsättningar för en aktiv användning	325

14.3.2	En passiv användning intressant	326
14.3.3	En nyanserad bild av internpris- användning	328
14.3.4	En avslutande notering	329
14.4	Fortsatt forskning	329
BILAGOR		332
ENGLISH SUMMARY		338
LITTERATURFÖRTECKNING		346

1 STUDIENS OBJEKT

1.1 INLEDNING

Under de senaste decennierna har en utveckling skett mot allt större organisationer och mot organisationer med allt mer diversifierad verksamhet. För att kunna hantera och styra dessa stora organisationer har det blivit allt vanligare att arbeta med en uppdelning i mindre organisatoriska enheter. Ofta har det till dessa enheter kunnats tillskrivas ett ekonomiskt ansvar. Beroende på vilken typ av ansvar som de organisatoriska enheterna tilldelats skiljer man mellan t ex kostnadsansvarsenheter, resultatansvarsenheter och investeringsansvarsenheter. Utvecklingen mot delegerad beslutanderätt och lokalt ekonomiskt ansvar har ställt ökade krav på olika samordningsinstrument och på en "rättvisande" intäkt- och kostnadsbestämning för varje ansvarsenhet, något som är särskilt svårt då en ansvarsenhet har kunder eller leverantörer inom den "egna" organisationen.

Ett sätt att hantera problem med relationer mellan olika enheter inom en organisation är att arbeta med att prissätta interna leveranser av produkter och tjänster. Internprissättning¹⁾ som ett hjälpmedel i den administrativa styrningen i stora organisationer har fått ett mycket stort genomslag²⁾.

Denna avhandling behandlar internprissättning i en typ av organisation, svensk statsförvaltning. Mellan myndigheter i svensk statsförvaltning finns ett omfattande flöde av interna produkter och tjänster. I denna avhandling diskuterar vi den problematik som berör hur dessa interna prestationer skall hanteras internprismässigt.

En av utgångspunkterna för vårt arbete har varit att se internprissättning som ett administrativt styrinstrument i ett organisatoriskt sammanhang. Vår inställning till styrinstrument kan även karakteriseras som att vi ser

1) Med internprissättning avser vi hela det område som rör användningen av internpriser inom en organisation. Denna definition överensstämmer med den som används av t ex Arvidsson (1971) sid 5.

2) Alla enkätundersökningar avseende förekomsten av internprissättning visar på den stora utbredning instrumentet fått. För svenska förhållanden se t ex Larsson, Sundquist & Arvidsson (1971) och för amerikanska förhållanden t ex Vancil (1979) sid 167-183.

på internprissättning utifrån ett effektsynsätt¹⁾, dvs instrumentet betraktas som ett medel för att uppnå en viss påverkan. Detta i motsats till ett mätsynsätt, där ett instrument främst betraktas som ett medel att ge en "korrekt" mätning av ekonomisk effektivitet för en enhet.

Med dessa utgångspunkter blir givetvis kunskap om styrinstruments effekter en central fråga. I projektet har vi därför främst fokuserat intresset till att studera effekter av internprissättning och situationella förhållanden som påverkar effektgivningen. Kunskap om detta samband betraktar vi som den kanske viktigaste utgångspunkten för att kunna diskutera en lämplig användning av internprisinstrumentet.

I ett vidare perspektiv kan avhandlingen sägas beröra användningen av administrativa styrinstrument inom offentlig förvaltning. I takt med att den offentliga sektorn expanderat har intresset för administrativa styrinstrument inom offentlig förvaltning ökat. Försämrat budgetläge som följts av kraftiga resursåtgångar och olika besparingsåtgärder har medfört att de ekonomiska aspekterna av verksamheten ökat i betydelse. Detta har i sin tur ytterligare ökat intresset för och behovet av olika typer av administrativa styrinstrument²⁾.

I hög utsträckning har man härvid inom den offentliga sektorn tagit över instrument som utvecklats för företag inom den privata sektorn³⁾. I denna avhandling behandlas möjligheterna och begränsningarna vid användningen av ett sådant traditionellt administrativt styrinstrument, internprissättning, i en typ av organisation inom den offentliga sektorn, svensk statsförvaltning.

1) Begreppet effektsynsätt diskuteras bl a av Östman.

En annan inställning kan betecknas ett effektsynsätt. Redovisningsmått betraktas som ett medel för att nå verkningar beträffande en viss enhets verksamhet. Själva det faktum att mått inte är neutrala med avseende på effekter är då basen för deras användning. De utformas för att bidra till bättre beteenden och bättre utfall i enhetens verksamhet.

(Östman, 1980, sid 52)

2) Se t ex Tarschys (1978 b) sid 11-15.

3) Se t ex Gorpe (1978) och Anthony & Herzlinger (1980).

1.2 PROJEKTETS BAKGRUND

1.2.1 Intresset väcks

Projektet har sin upprinnelse i en internpriskonferens som hölls i Lund hösten 1977. Vid denna konferens redogjorde Göran Arvidsson från riksrevisionsverket (RRV) för hur internprissättning användes inom den svenska statsförvaltningen.

I samband med presentationen diskuterades även tänkbara uppslag för forskning inom området. Bl a konstaterade Arvidsson att det trots ett omfattande flöde av produkter och tjänster mellan myndigheter saknades klart formulerade riktlinjer för hur interna prestationer skulle hanteras internprismässigt.

Någon enhetlig syn på vilka typer av tjänster som skall avgiftsbeläggas finns inte. Olika lösningar har valts från fall till fall. Förslag förs fram från skilda håll. Vissa förespråkar ökad debitering (ofta med uttalade besparingsmotiv); andra vill eliminera "karusellen med pengar som går runt, runt i förvaltningen".

(Arvidsson, 1977, sid 1)

Frånvaron av en medveten politik förklarades enligt Arvidsson inte enbart med att frågan hade en politisk dimension utan det saknades helt enkelt systematisk kunskap om internprissättningens möjligheter och begränsningar i förvaltningsmiljö. Det fanns inga systematiska studier gjorda och Arvidsson poängterade att det inte gick att helt överföra metoder och erfarenheter från privata företag till statsförvaltningen. Anslagssystem och andra förhållanden gör att internprissättningens styrverkan i myndigheter blir annorlunda än i privata företag, även om slaget av internprestationer är detsamma.

Vi fann problemområdet intressant och vände oss därför till RRV för att diskutera problematiken närmare. Under våren 1978 utspann sig så en dialog mellan oss och olika personer inom RRV och dessa diskussioner gav oss en första bild av internprisproblemet i svensk statsförvaltning.

1.2.2 Internprissättning ett problem i svensk statsförvaltning

I RRV:s arbetsuppgifter ingår att granska taxor och avgifter i statlig verksamhet. Man har därvid inrättat en speciell enhet, avdelningen för taxor och avgifter, med uppgift att vara ansvarigt organ för frågor som

rör taxe- och avgiftssättning för myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet. Taxor och avgifter fungerar både som samrådsorgan och som konsultationsorgan för myndigheter. Den enskilda myndigheten har skyldighet att årligen samråda med RRV avseende avgifterna inom myndighetens område. RRV:s uppgift är härvid att

... aktivt bevaka att myndigheterna anpassar avgifterna till sin kostnads- och produktivitetsutveckling och att bistå myndigheter-na i frågor som rör principer för avgifternas utformning och val av kalkylmetod.

(Taxor och avgifter, 1981, sid 27)

Av detta framgår att det i RRV:s uppgifter ingår att utarbeta regler för hur avgifterna skall utformas och bistå med anpassningen av dessa regler till den enskilda myndighetens förhållanden. Noteras bör emellertid att det inte är RRV utan oftast den enskilda myndigheten som självständigt beslutar i avgiftsfrågor.

Vid diskussionerna med personer inom RRV framkom det att man upplevde problem med hur interna prestationer mellan olika myndigheter skulle hanteras internprismässigt. Personalen på avdelningen taxor och avgifter kontaktades ofta av representanter för enskilda myndigheter som undrade över hur de skulle prissätta leveranser till andra myndigheter. Hur mycket skulle man ta betalt? Skulle man ha samma pris som till externa kunder? I vilka fall skulle man inte ta betalt? Skulle man ta betalt för t ex den rådgivning man gav per telefon? Var det överhuvudtaget riktigt att ta betalt från andra myndigheter? Skulle man inte "räcka varandra handen" som det stod i den allmänna verkstadgan?

Hur skulle man svara på dessa frågor? Någon grundsyn att stödja sig på eller principer för hur man borde agera fanns inte. Statsmakterna hade inte formulerat några specifika riktlinjer för internprissättning och inom RRV hade man heller inte arbetat med frågorna. De problem man ställdes inför fick alltså lösas från fall till fall utan någon grund i genomtänkta och fastställda principer. Situationen upplevdes som otillfredsställande och man hade vid olika tillfällen efterlyst norm- eller regelsystem för hur interna transaktioner mellan myndigheter skulle hanteras.

På avdelningen taxor och avgifter arbetade man främst med externpris-problematiken och det var i stor utsträckning erfarenheter från extern-

prissammanhang som man i brist på regelsystem för internprissättning stödde sig på även i internprissammanhang. Men man var osäker på om detta var lyckat. Skulle man likställa internprissättning med externprissättning?

En av de frågor man ställde sig var vilken prisbas (självkostnad, särkostnad, marknadspris etc) som skulle användas. Användningen av självkostnadsbaserade internpris ansågs som praxis även om undantag fanns. Självkostnad hade i externprissammanhang en lång tradition. Men var självkostnad en adekvat prisbas i internprissammanhang? Skälet bakom självkostnadsbaserade pris i externprissammanhang var främst finansiellt. Men internprissättning innebär inte direkt att det finansiella inflödet till statskassan ökar¹⁾. Det hade emellertid även förekommit en diskussion om självkostnadspris eller marginalkostnadspris i externprissammanhang och man var osäkra på om självkostnad var den bästa lösningen i alla sammanhang. Bl a var man osäkra på hur man skulle prissätta prestationer som hade höga utvecklingskostnader av typ datasystem. Man kunde också peka på flera fall där det använda systemet uppenbart hade givit upphov till olika icke önskade effekter.

En fråga som sammanhänger med prisbasfrågan var rättvisefrågan. Kan statsförvaltningen arbeta med principer som innebär att kunder behandlas olika beroende av om de är myndigheter eller ej? Enligt den praxis som fanns var det enbart kostnadsskillnader som accepterades som skäl till prisdiskriminering.

Det rädde också osäkerhet om i vilka fall internprissättning skulle användas. Var det meningsfullt att prissätta alla flöden? Inom statsförvaltningen finns ett brett spektrum av interna leveranser, allt ifrån telefonrådgivning, personalutlåning och olika administrativa tjänster till leveranser av hundar, provningar etc. I vilka fall skulle man arbeta med en prissättning av prestationer? I vilka fall skulle man inte göra det? Skulle man arbeta olika i olika fall?

1) Som vi skall utreda i ett senare kapitel kan internprissättning ge indirekta finansiella effekter genom att den interne köparen i sin tur debiterar ut kostnaden till en extern köpare. Se vidare kapitel 11.

Hur interna prestationer mellan myndigheter skulle hanteras var inte självklart. Problemet förstärktes också av att man inte hade någon erfarenhet att falla tillbaks på. Man hade enbart en vag bild av hur problemen egentligen hanterades idag och vilken omfattning problematiken hade. Kunskapen om instrumentets möjligheter och begränsningar i statsförvaltningsmiljön var också svag. Vad fanns det för skäl att arbeta med internprissättning i statsförvaltningen? Om en användning inte gav några direkta finansiella inflöden, vad fanns det då för skäl att arbeta med internprissättning? Fanns det överhuvudtaget några skäl? Ifrågasättandet var aktuellt inte minst med tanke på att det inom statsförvaltningen fanns en allmänt utbredd uppfattning, såväl inom RRV som inom enskilda myndigheter, att internprissättning bara var "slussande av pengar runt i systemet". Var det så? Om det var så fanns det då någon anledning att arbeta med internprissättning annat än i de fall rättvisaspekter gjorde att internkunder skulle betala för sig liksom externa kunder måste göra?

Fanns det någon potential i internprissättningen som administrativt styrinstrument, dvs kunde internprissättning användas med en central roll i statsförvaltningens interna styrning? Man var inom RRV inte medvetna om huruvida det fanns några alternativa användningsmöjligheter och i så fall vilka. Man var heller inte på det klara med vad man ville ha ut av en användning.

Sammanfattningsvis upplevde RRV "handläggandet av frågor rörande prissättning av prestationer mellan myndigheter" som otillfredsställande då uppkommande internprisproblem måste lösas från fall till fall utan någon grund i genomtänkta och fastställda principer. Man efterfrågade riktlinjer för hur man skulle arbeta med internprissättning. Någon direkt hjälp från internprisliteraturen för att dra upp dessa riktlinjer ansåg man sig inte kunna få. Detta då internprissättning i statsförvaltningsmiljö inte behandlats i några systematiska studier.

Efter våra diskussioner med representanterna för RRV fann vi det uppenbart att det fanns starka behov av ökad kunskap om internprissättning i statsförvaltningsmiljö. Den tolkning vi gjorde var att det fanns behov av kunskap inom främst två områden. Inom det ena området fanns frågeställningar av typen vad man skall använda internprissättning till i statsförvaltningen, vilka problem det finns som internprissättningen

kan vara en del i hanterandet av, etc. Inom det andra området berörde frågeställningarna främst möjligheterna för internprissättningen att verka i statsförvaltningsmiljö, vilka effekter en användning ger upphov till, vilka förutsättningar det finns för olika effekter etc.

1.3 BEHOV AV TEORIUTVECKLING

1.3.1 Praktiker har designproblem

The "transfer pricing problem" is a manifestation of virtually all conundrums in managerial accounting. Such questions as individual and group processing of information, motivation, tax measurement, communication strategies, internal auditing, organization design, incentives, and asset measurement are all present.

(Demski, 1975, sid 1)

Alla praxisundersökningar visar att organisationer i stor utsträckning väljer att prissätta interna prestationsflöden. En enkätundersökning¹⁾ av svenska förhållanden visade att i princip alla större svenska företag använder sig av någon typ av internprissättning. Av enkätens totalt 235 svarande företag uppgav 220 att internprestationer av något slag förekom i företaget och 194 att de använde sig av internprissättning. Motsvarande resultat har framkommit vid undersökningar av förhållandena i USA²⁾, Storbritannien³⁾ och Japan⁴⁾.

Användningen av internprissystem kan i många fall innebära stora problem med icke önskade (dysfunktionella) effekter och frånvaron av förväntade effekter. Några systematiska undersökningar av förekomsten av dysfunktionella effekter, dess omfattning och betydelse har vi inte kunnat finna. I litteraturen⁵⁾ ges emellertid otaliga exempel på olika dysfunktionella effekter av typ suboptimalt beslutsfattande, interna konflikter etc.

1) Larsson, Sundquist & Arvidsson (1971).

2) NACA (1956), Stone (1957), Solomons (1965), NICB (1967), Mautz (1968), Larson (1970), Okpechi (1976) och Vancil (1979).

3) Livesey (1967), Piper (1969) och Emmanuel (1977).

4) Tang (1977).

5) Se t ex Dean (1955), Dearden (1960), Solomons (1965) och Okpechi (1976).

Internprisproblematiken har också av några forskare på området karakteriserats som ett av de största i samband med design av en organisations administrativa styrsystem. Horngren skriver t ex att:

The transfer-pricing question is often the most troublesome aspect of a control system.

(Horngren, 1977, sid 679)

Utan att som Horngren göra anspråk på att internprissättningen skulle vara det största problemet är det onekligen så att internprissättning är problematiskt i många fall. En intressant fråga är naturligtvis hur detta kommer sig. Varför ger internprissättning upphov till dysfunktionella effekter, eller mer grundläggande varför är det så problematiskt att utforma fungerande internprissystem? Det bör i detta sammanhang understrykas att det inte existerar någon allmänt accepterad förklaring till detta. Låt oss emellertid peka på några förhållanden som vi uppfattar som viktiga.

En del av förklaringen till problemen i internprissammanhang ligger förmodligen i att instrumentet användes som styrinstrument och att styrning med internprissättning sker med hjälp av incitamentsgivning. I en organisation där beslutsfattandet är decentraliserat och således sker lokalt kan internprissättningen användas som ett av de instrument organisationen använder för att styra det lokala beslutsfattandet i riktning mot vad som är rationellt sett från hela organisationens perspektiv. Styrning i detta sammanhang omfattar både informationsaspekter och motivationsaspekter. Informationsaspekten sammanhänger med att den lokala beslutsfattaren saknar helhetsperspektiv och följaktligen behöver information för att ha möjlighet att agera utifrån hela organisationens bästa. Att möjlighet föreligger är emellertid inte tillräckligt. Beslutsfattaren måste också finna det intressant att *välja* att agera i totalorganisationens intresse. Att så sker är inte självklart. Begränsad rationalitet, misstag etc kan göra att ett annat agerande väljs. Den lokale beslutsfattarens egenintresse behöver heller inte överensstämma med totalintresset. Otaliga exempel finns som visar att det inte är ovanligt att dessa båda intressen står i konflikt med varandra. Billigare produktalternativ på den externa marknaden eller produkter med högre kvalitet osv kan göra att en beslutsfattare hellre väljer att köpa externt än att utnyttja intern kapacitet. Det kan också finnas helt andra bevekelsegrunder för en beslutsfattares val t ex personliga konflikter, politiskt spel etc.

Internprissättning är viktigt för de berörda parterna bl a i avseendet att en internprissättning vanligen innebär en kostnadsöverföring från en organisatorisk enhet till en annan. Inte minst är detta uppenbart i lönsamhetsstyrda organisationer. Kostnadsöverföringens direkta koppling till enhetens och ansvarigas resultat i kombination med ett förhållande mellan enheter som har karaktären av nollsummespel baddar för konflikter¹⁾.

Sammanfattningsvis är det centrala att det i linje med ett lokalt beslutsfattande är den lokale beslutsfattaren som *väljer* att agera och att styrning blir en fråga om att skapa *motivation* för ett önskat agerande.

Denna karakteristik av "styrning med internprissystem" är inte unik för det refererade exemplet. En viktig karakteristik av internprissättning som styrinstrument är att det primärt är ett monetärt styrmedel²⁾, dvs styrningen utgår ifrån att ett ekonomiskt incitament skapas. Köparen är alltså inte tvingad att beakta prisinformationen utan har en frihet att agera utan beaktande av informationen och på olika sätt parera de ekonomiska konsekvenserna. Motivationsaspekten gör det naturligtvis

-
- 1) Den stora betydelse internprissättningen har för de berörda parterna innebär att det alltid finns en risk för att en användning ger upphov till olika styreffekter. Detta även om avsikten inte primärt är att använda internprissättningen i syfte att erhålla styreffekter.
 - 2) I en studie av byggprocessens styrning, föreslår Klingberg en typologi som innebär ett urskiljande av tre typer av styrmedel; tvingande, monetära och rådgivande styrmedel. I Klingbergs terminologi är internprissättning ett monetärt styrmedel.

Monetära styrmedel är t ex bostadslån, energiskatt, energisparstöd samt avgifter (både generella och selektiva). Genom dessa styrmedel ändras beslutsfattarens, t ex företagens eller villaägarens kalkyl så att den överensstämmer bättre med "samhällets kalkyl". Det kan i sin tur påverka beslutet och därmed beteendet. Men i motsats till vad som sker vid den tvångsmässiga styrningen, sker nu en hopvägning av många faktorer hos beslutsfattaren. Någon gräns mellan tillåtet och otillåtet har inte dragits.

(Klingberg, 1980, sid 45)

svårt att utforma system. Detta då framgång förutsätter att man har kunskap om sambandet mellan en viss internpriskonstruktion och det agerande som en användning motiverar till. Inte minst med tanke på att det i de sammanhang internprissättning användes ofta finns uppenbara intressekonflikter av den typ som vi gav exempel på ovan.

En ytterligare del i förklaringen till användnings- och utformningsproblemen är förmodligen att ett och samma internprissystem samtidigt användes för flera olika uppgifter vilka ställer oförenliga krav på systemet. Internprissättning bildar underlag vid såväl budgetering och andra planeringsaktiviteter som vid resultatmätning och andra uppföljningsaktiviteter. Vidare kommer internprissättningen in som en del i beslutsfattarens underlag för löpande beslut, samtidigt som det användes som en del i understrykandet av lokal autonomi. Internprissättningen kommer vidare in i lagervärdering och i andra bokslutssammanhang samt i skattesammanhang.

Det som är problematiskt är att alla dessa användningar är intressanta men kan vara svåra att förena i en och samma utformning. Ett "lågt" pris baserat på t ex särkostnad gör det onekligen intressant för den interna köparen att köpa och är dessutom under vissa förutsättningar ett relevant beslutsunderlag. Resultatfördelningen mellan leverantör och köpare blir emellertid orättvis i den meningen att köparen får hela vinsten av den interna handeln. Härigenom blir också resultatmätningen missvisande. Vidare är det tveksamt om internleverantören är intresserad av att leverera internt till särkostnad. En internhandel förutsätter förmodligen att centrala direktiv ges för att internleverans skall ske. Detta kommer att stå i konflikt med en lokal autonomi för internleverantören.

1.3.2 Behov av nya utgångspunkter

Utformningen och användningen av internprissystem är uppenbart en besvärlig fråga. Både i det avseendet att man måste kunna hantera komplexa orsak-verkan-samband och i det avseendet att alla önskade uppgifter inte låter sig förenas i en och samma konstruktion.

Av intresse är också att det finns skillnader mellan internpristeoris förslag och praktikernas sätt att arbeta med problemen. Alla praxis-

undersökningar visar att självkostnadsbaserade priser är vanligt förekommande. I internprislitteraturen förkastas användningen av denna prissbas i det närmaste samstämmigt. Många teoretiker förespråkar någon typ av marginalkostnad. Praxisundersökningarna visar att denna bas är ovanlig i praktiken. Under 1960- och 1970-talen har det i teorin blivit mycket vanligt med operationsanalytiska ansatser och i litteraturen finns en uppsjö av modellutkast. Praxisundersökningar visar att sådana modeller används ytterst sällan.

En förklaring till dessa skillnader kan vara att teoretikerna i stor utsträckning tagit sin utgångspunkt i modellmässiga förutsättningar och inte i de organisatoriska sammanhang (situationer) i vilka internprissystemen skall användas. Är denna tolkning riktig behövs således en utveckling av teorin där konsekvenserna av att internprissystem används och verkar i ett organisatoriskt sammanhang beaktas i större utsträckning än hitintills. Det finns därmed behov av en teoriutveckling där internprissättningen betraktas ur ett organisatoriskt perspektiv.

En indikator på att denna tolkning är riktig är att det under senare år kommit fram ett antal arbeten där betydelsen av att beakta det organisatoriska sammanhanget poängterats. Internprisförfattare som Larson (1970), Arvidsson (1971), Watson & Baumler (1975), Arwidi & Winqvist (1977) och Ackelsberg (1977) presenterar samtliga utkast till ansatser i en sådan riktning. Det organisatoriska perspektivet har emellertid ännu inte fått något större genomslag och är fortfarande outvecklat vad gäller internprissättning¹⁾.

Påverkade av de nyare strömningarna inom internprisområdet och styrkta av erfarenheter från näraliggande teoriområden, menar vi att ett organisatoriskt perspektiv är grundläggande för att få en förståelse för och kunna hantera de problem som utformning och användning av internprissystem innebär.

1) Det organisatoriska perspektivet som vi här betonar går tillbaks till den "contingency"-teori som vuxit fram främst under 1960-talet med Woodward (1965) och Lawrence & Lorsch (1970 (1967)) som förgrundsverk". Vidare går det organisatoriska perspektivet tillbaks till det som på redovisningsområdet benämns "behavioral accounting" med Argyris (1952), Stedry (1960) och Hofstede (1968) som centrala verk.

1.3.3 Ett organisatoriskt perspektiv ställer krav på kunskaps-utveckling

En viktig utgångspunkt i en ansats utifrån ett organisatoriskt perspektiv är att det finns variationer i förutsättningar för en internprissättning och att man vid utformning och användning måste beakta dessa förutsättningar. Men vad är det för förutsättningar man måste beakta i internprissammanhang och hur skall man beakta dessa?

På en övergripande nivå finns en kunskap, om än begränsad, avseende vad man bör beakta vid design. Ofta är denna hämtad från det organisationsteoretiska området. Arvidsson (1971) arbetar t ex med en designmodell huvudsakligen inspirerad av Leavitt (1965) och hans överensstämmelsemodell. Watson & Baumler (1975) diskuterar en designmodell som bygger på Lawrence & Lorsch (1970 (1967)) och deras begreppspar differentiering och integration. Någon samlad kunskap om vilka förutsättningar som är de centrala eller hur man skall beakta olika förutsättningar finns emellertid inte.

Låt oss ta fasta på vad det är för kunskap man måste ha för att kunna utveckla en teori för hur det organisatoriska sammanhanget skall beaktas vid utformning av internprissystem. Vi gör inte anspråk på att vi genomför någon fullständig inventering av kunskapsbehovet. Låt oss emellertid diskutera åtminstone några krav på kunskap som vi finner intressanta, och låt oss göra det utifrån två frågeställningar:

- hur skall man välja uppgift för internprissystemet?
- hur skall man utforma internprissystem så att vald uppgift löses?

Hur skall man välja uppgift för internprissystemet?

I en organisation finns vanligen flera administrativa styrsystem av typ budget-, belönings-, bestraffningssystem osv och internprissystemet är ett av dessa. I överensstämmelsemodeller av den typ t ex Leavitt (1965) arbetar med betonas vanligen kopplingen mellan dessa olika styrsystem. Design karakteriseras därvid som ett problem att bygga upp ett enhetligt styrsystem där de olika delarna förstärker och kompletterar varandra i en och samma problemhantering. Uppenbart är att valet av uppgift för internprissystem inte kan ske fritt varken från de andra styrsystem som användes eller från de alternativa styrsystem som kan användas. Oklart är emellertid på vilket sätt internprissättning kan ersättas

med andra instrument och på vilket sätt internprissättning stödjer och förstärker andra instrument. Det finns således kopplingar mellan valet av uppgift för internprissystem och andra styrsystem. Kunskapen om dessa kopplingar är emellertid utvecklad både i det avseende att man inte vet vilka de är och i det avseende att man inte vet hur de skall beaktas.

Valproblemet karakteriseras inte bara av att valet måste ske med hänsyn tagen till andra styrsystem. Som vi diskuterade i avsnitt 1.3.1 är ett av de problem praktikerna möter att alla önskade uppgifter inte går att förena i en och samma konstruktion. Detta ger oss anledning att fundera över om valet är en fråga om att välja en enskild uppgift eller om valet snarare är en fråga om att lägga tyngdpunkten på en viss kombination av uppgifter¹⁾.

Arbetar man med en profitcenter-organisation, där det förekommer prestationsberoenden mellan organisatoriska enheter, finns t ex behov av såväl resultatmätning som styrning och understrykande av enheternas autonomi. I en sådan organisation är valet av uppgift begränsat i den meningen att man inte kan välja att sortera bort vissa uppgifter.

1) I internprislitteraturen har intresset främst centrerats till prisbasen och frågor av typen vilken värdering som ger relevant beslutsinformation i olika beslutssituationer och vilken värdering som ger en rättvisande resultatbild. Valproblemet har främst karakteriserats som ett val mellan olika prisbaser. Skall vi arbeta med särkostnadsbaserade pris eller marknadsbaserade pris? Vår diskussion av valproblemet indikerar att valet snarare skall uppfattas som ett val mellan olika uppgifter än ett val mellan olika prisbaser. Detta innebär inte att prisbasfrågan är ointressant. Prisbasen är en av de komponenter i internprissystemet vi måste ta ställning till vid konstruktion. Det diskussionen ovan indikerar är att utgångspunkten för design och en diskussion av olika uppgifter inte kan tas i en komponent i systemet utan bör tas i en analys av vilka uppgifter vi vill tilldela systemet. Problemet indikerar alltså ett behov av intresseförskjutning vid design från prisbas till användningsaspekter. En sådan förskjutning av intresset ställer emellertid krav på kunskaper i flera avseenden och i avseenden som idag är utvecklade. Grundläggande är förståelsen av vad internprissystemet kan användas till för uppgifter och av frågor i samband med användningen av system. Vad finns för problem som internprissystem kan vara en del i hanterandet av, hur konkurrerar olika uppgiftsbehov med varandra, etc?

Hur skall man utforma internprissystem så att vald uppgift löses?

Uppenbart är att det inte är självklart vilka uppgifter man skall välja att tilldela internprissystemet. Det är inte heller uppenbart hur man skall välja att beskriva vad valet står mellan. Men om man lyckats bestämma uppgifterna, hur skall man då utforma internprissystemet så att det klarar av att lösa tilldelade uppgifter?

Antar vi att det finns ett samband mellan en viss utformning och en viss uppgiftsfyllnad består problemet i att välja den utformning som resulterar i den önskade uppgiftsfyllnaden. Men hur ser sambandet ut? Ger olika systemutformningar olika uppgiftsfyllnad? Ger en och samma systemutformning alltid samma uppgiftsfyllnad?

I internprislitteraturen diskuteras detta samband främst deduktivt utifrån ekonomisk teori. Analyserna karakteriseras av att man utifrån ekonomisk teori ser på vilken information som behövs i olika kalkylsituationer för att få ett ekonomiskt riktigt beslutsunderlag och ställer detta behov av information mot den information olika prisbaser ger respektive inte ger. Utifrån sådana analyser dras slutsatser av typen att ett särkostnadsbaserat internprissystem styr organisationen mot ett kortsiktigt optimum givet att det finns ledig kapacitet.

Analyser av den här typen är naturligtvis av stort värde. Detta då analyserna bl a visar vilken ekonomisk information det är relevant att internprissystemet förmedlar till beslutsfattare inför olika köp- och tillverkningsbeslut.

Frågan är emellertid om kunskap om detta informationssamband är tillräcklig vid utformning av system. Naturligtvis är detta beroende av vad man vill ha ut av en användning, dvs vilken uppgiftsfyllnad som är önskad. Är den uppgift man önskar tilldela internprissystemet en fråga om att överföra information, så är det också tillräckligt att ha kunskap om vilken information olika internprisutformningar ger.

Frågan är emellertid om det finns samma entydiga samband om man istället använder internprissystemet till att påverka agerandet i en organisation. Vid diskussionen av praktikernas problem i avsnitt 1.3.1 indikerade vi att detta samband var problematiskt då det ställde krav på kunskap om komplexa orsak-verkan-samband.

I internprislitteraturen har man inte sett sambandet mellan ett systems avgivna information och det agerande som detta leder till som problematiskt. Atminstone diskuteras det inte i någon nämnvärd utsträckning. Vi har heller inte kunnat finna några studier som explicit behandlar sambandet avseende instrumentet internprissättning¹⁾.

Vi uppfattar att sambandet i högsta grad måste anses problemfyllt. Både i den bemärkelsen att en och samma utformning kan förväntas ge olika effekter i olika organisationer och att effekter vi förväntat oss av en viss konstruktion inte uppstår. Att sambandet inte kan antagas vara entydigt faller sig också naturligt med ett organisatoriskt perspektiv.

Internprissystemet används i en organisation där det även förekommer andra styrinstrument, som också dessa påverkar agerandet i organisationen. Vidare används internprissystemet i en organisation som ofta karakteriseras av beslutsfattare med egna mål och värderingar och en rad andra förhållanden som har betydelse för internprissättningsens effektgivning.

Dessutom kan det organisatoriska sammanhanget variera i den bemärkelsen att de agerandes möjligheter till att agera är olika. Vissa sammanhang kännetecknas av att handlingsfriheten är ytterst begränsad (exempelvis kan det finnas enbart en leverantör av en viss prestation och enbart en typ av produkt för köparens behov) medan andra sammanhang kännetecknas av en mycket stor frihet.

1) I en artikel om internpriser i framtiden konstateras också att

Litteraturen om internpriser avser närmast "rationella" resonemang om lämpliga internpriser vid olika grad av decentraliserad organisation...

Minst lika viktigt är emellertid att följa upp varje system av internpriser med att observera hur priserna upplevs. Planerings- och prismodellen kan vara aldrig så rationell men ändå vara otillfredsställande. Kanske försvagar den motivationen i divisionerna för att lojalt samverka mot företagets mål?

Jä, ju mer internpriserna utformas för att nå viss styrverkan, ju större blir risken för ett inte avsett avdelningstänkande eller andra sidoeffekter.

(Frenckner, 1972, sid 15)

Då förutsättningarna varierar och internprissystem således verkar i olika organisatoriska sammanhang bör också effekter av dem bli olika. Internprissystems uppgiftsfyllnad måste i linje med detta ses som ett resultat av ett samspel mellan internprissystemet och det organisatoriska sammanhang i vilket systemet verkar.

Det är följaktligen inte tillräckligt att ha kunskap om sambandet mellan utformning och avgiven information för att kunna utforma internprissystem. Utformningen måste dessutom baseras på en kunskap om sambandet mellan avgiven information och agerande.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att det organisatoriska sammanhang i vilket internprissystemet skall fungera inverkar på såväl hur vi skall välja uppgift som hur vi skall välja utformning. Detta både genom att inverka på vad som är *önskvärt* att få ut av en användning och genom att inverka på vad som är *möjligt* att få ut av en användning. Diskussionen indikerar emellertid också att vi idag inte har tillräcklig kunskap för att kunna beakta detta vid utformning av internprissystem.

1.4 STUDIENS INRIKTNING OCH AVGRÄNSNING

1.4.1 En studie av internprissättning utifrån ett organisatoriskt perspektiv

Efter kontakterna med RRV var det uppenbart för oss att det fanns ett intresse av studier på internprisområdet. RRV var intresserade av att få en belysning av problematiken i svensk statsförvaltning och var också beredda att ställa upp som diskussionspartner och att ge oss den information en studie skulle kräva. Genomgången av internprislitteraturen visade också att de problem statsförvaltningen konfronterades med i stor utsträckning är de samma som i andra organisationer. Även om det i statsförvaltningen finns speciella aspekter att beakta är grundproblemen samma här som i privata marknadskopplade organisationer. Hur skall man välja uppgifter för internprissystemet när det finns målkonflikter och hur skall man utforma internprissystem när det finns komplexa orsak-verkan-samband?

I avhandlingsprojektet har vi tagit fasta på dessa behov. Genom en studie av internprissättning i svensk statsförvaltning vill vi ge bidrag till utvecklingen av en designteori som beaktar att internprissättningen skall fungera i ett organisatoriskt sammanhang. Vi menar också att en studie utifrån ett organisatoriskt perspektiv kan ge bidrag som kan vara till hjälp för svensk statsförvaltning i dess strävan att arbeta fram riktlinjer inom området.

1.4.2 En studie med inriktning på analys

När vi påbörjade avhandlingsprojektet var vår ambition att arbeta fram en designmodell för internprissättning. Successivt under projektets gång har insikten om den kunskap som krävs för att konstruera en modell ökat. Detta liksom insikten om de brister som finns i grundläggande kunskaper om konsekvenser av att beakta instrumentet i ett organisatoriskt sammanhang. Ju mer vi arbetat med problematiken och ju djupare vi kommit in i problemområdet, desto mer har vi insett att vi måste avgränsa vårt studieobjekt och inrikta oss på att förstå de grundläggande konsekvenserna av att beakta ett organisatoriskt sammanhang.

Innan man kan börja diskutera hur man vid design skall beakta det organisatoriska sammanhangets inverkan måste man förstå *vilken* inverkan kan tänkas vara. Detta har gjort att vi frångått ambitionen att arbeta fram en modell för design inom avhandlingsprojektets ram. Ambitionen är istället främst att bidra med en del av det "förarbete" som vi menar krävs för att en utveckling av en designmodell baserad på ett organisatoriskt perspektiv skall kunna ske.

1.4.3 En studie av internprissättning med inriktning på effektanalyser

I diskussionen av olika behov av "förarbeten" i avsnitt 1.3.3 fann vi att det fanns behov av både effektanalyser och behovsanalyser.

Effektanalyser som fokuserade vilka *möjligheter* det finns att utnyttja ett internprissystem för en önskad problemhantering och som således svarade på frågan "vad är möjligt".

Behovsanalyser som fokuserade vilka *behov/krav* det finns på en problemhantering och som svarade på frågan "vad är önskvärt".

I avhandlingen har vi valt att fokusera intresset kring frågan om möjligheter att arbeta med internprisinstrumentet och hur det organisatoriska sammanhanget inverkar på dessa möjligheter. Vi har däremot valt att *inte* i någon större utsträckning diskutera och analysera vilka uppgifter som är önskvärda eller hur det organisatoriska sammanhanget inverkar på detta.

Det finns flera orsaker till att vi valt att fokusera intresset till internprissättningens möjligheter. En grundläggande orsak är att vi reagerat mot att man i internprislitteraturen i så stor utsträckning arbetat med deduktioner och inte med en empiriskt underbyggd bild av vad instrumentet faktiskt ger upphov till. Den effektkunskap som finns i internprislitteraturen är främst framkommen genom deduktioner från en teori som förutsätter ekonomiskt rationella beslutsfattare. Erfarenheter från andra teoriområden indikerar att beslutsfattare inte är rationella. Internpriskonstruktörer som utgår från internpristeorin utgår därmed från en orealistisk bild, en bild som är mer en "önskebild" än något vi kan förvänta oss.

En studie av möjligheter framstod också som central med avseende på att det var svensk statsförvaltning som var studieobjektet. Vid diskussionerna med personal på RRV framkom att det i statsförvaltningen fanns en utbredd uppfattning att internprissättning bara var "ett slussande av pengar mellan myndigheter" dvs att internprissystem inte gav upphov till några effekter. Är det så?

Internprissättning som effektgivare bygger som vi diskuterat ovan på ett ekonomiskt incitament, dvs att ekonomiska konsekvenser är motiverande. Vad finns det för möjligheter att arbeta med ett sådant instrument i en budgetkopplad organisation?¹⁾

1.4.4 Olika delstudier

I avhandlingsprojektet har vi tagit fasta på behovet av effektanalyser och i våra studier koncentrerat oss på främst två frågeställningar:

- 1) Intresset för möjligheterna att utnyttja administrativa styrinstrument som hjälpmedel i statsförvaltningens besparings- och omprioriteringsarbete har ökat under den tid vi genomfört vårt projekt. Då vi genomförde vår empiriska huvudstudie 1980/81 var myndigheterna utsatta för besparingsåtgärder (t ex generellt årligt tvåprocentigt besparingskrav) och dessa har därefter ökat ytterligare i omfattning och betydelse.

- Vilka effekter kan man förvänta sig av internprissättning?
- Hur inverkar det organisatoriska sammanhanget i vilket internprissystemet skall fungera på effektgivningen?

Internprissystems förmåga att ge effekter är som vi uppfattar det en viktig egenskap hos internprissystemet som instrument. Det är ett internprissystems förväntade effekter en användare vill utnyttja när han väljer att arbeta med instrumentet. Det är också effektegenskapen en systemkonstruktör arbetar med när han försöker utforma ett internprissystem. Utformningsproblemet kan karakteriseras som ett problem att välja en utformning som ger önskade effekter.

Kunskap om internprissystems effektgivning är således nödvändig för att man skall kunna utforma väl fungerande system. Kunskap är nödvändig både i det avseendet att man för att kunna välja uppgift måste ha kunskap om möjliga effekter och i det avseendet att man för att kunna utforma system som ger önskade effekter måste ha kunskap om vad man skall förvänta sig för effekter av olika alternativa internprissystem.

Vilka är då de effekter vi skall förvänta oss av internprissystem? Som vi kunde konstatera i avsnitt 1.3.3 är kunskapen om detta utvecklad. Kunskapen är utvecklad både i det avseendet att vi inte vet tillräckligt om i vilka dimensioner internprissystem ger upphov till effekter och i det avseendet att vi inte vet tillräckligt om hur det organisatoriska sammanhanget inverkar på effektgivningen.

Ambitionen med våra studier är att bidra till denna kunskap om internprissättning som effektgivare. En grundläggande idé bakom avhandlingen är att bidra till denna kunskap genom att kartlägga vilka faktiska effekter en internprissättning givit upphov till i ett antal myndigheter i svensk statsförvaltning. I dessa effektstudier har vi speciellt inriktat oss på internprissättningens effekter på köparens utnyttjande av internprestationer (s k köpagerandeeffekter). Vi har arbetat med att kartlägga både omfattningen av köpagerandeeffekter och förutsättningar (situationella förhållanden) som inverkar på denna effektgivning. Utöver köpagerandeeffekter har vi arbetat med att kartlägga andra effekter av internprissättning både vad gäller andra objekt än köpagerandet och andra subjekt än köpare. Genom dessa effektstudier bidrar vi med en bild av i vilka dimensioner internprissystem ger effekter och en

bild av det organisatoriska sammanhangets inverkan på internprissystems effektgivning. Även om vi huvudsakligen har arbetat med en inriktning på analys har vi dessutom velat diskutera några implikationer av våra analysresultat för design.

De empiriska effektanalyserna är centrala i avhandlingen. De har kompletterats med ett antal stödjande studier vilka på olika sätt bidragit till det slutliga resultatet av våra undersökningar.

Vid sidan av effektanalyserna har vi arbetat med att få en bild av internpristeorins utveckling i litteraturen. En av de centrala målsättningarna med denna litteraturstudie har varit att sätta in det av oss valda organisatoriska perspektivet i dess teoretiska sammanhang.

För att komplettera bilden av internprissättning i svensk statsförvaltning har vi även genomfört två deskriptiva studier. Dels har vi inventerat omfattning och karaktären på statsförvaltningens internprestationsflöden och dels har vi kartlagt de prissättningsprinciper svensk statsförvaltning arbetar efter.

1.4.5 En sammanfattning - syfte

Sammanfattningsvis syftar studien till att bidra till kunskapen om internprissättning med svensk statsförvaltning som studieobjekt. Detta vill vi göra genom att

- ge en tolkning av internpristeorins utveckling
- ge en deskriptiv bild av dagens internprissättning i svensk statsförvaltning
- ge en bild av vilka effekter ett internprissystem ger upphov till
- ge en bild av det organisatoriska sammanhangets betydelse för internprissystemets effektgivning
- diskutera utformning av internprissystem då man beaktar ett organisatoriskt perspektiv.

1.4.6 Avgränsningar

En precisering av en studies problem och ett val av studieobjekt innebär i sig att en rad avgränsningar göres. Vi vill här särskilt fästa uppmärksamheten på två specifika avgränsningar vi arbetat med i studien.

Den grupp av internprestationsflöde vi studerar utgöres av prestationer mellan olika myndigheter. Detta innebär att vi således inte är intresserade av att fokusera prissättning av prestationer inom en och samma myndighet, t ex mellan olika avdelningar, kostnadsställen etc, utom vad gäller den påverkan som prissättningen internt inom en myndighet kan ha på prissättningen mellan myndigheter.

En andra avgränsning av betydelse är avgränsningen av studieobjektet till prissättning av prestationer mellan olika *myndigheter*¹⁾ i svensk statsförvaltning. Med denna inriktning utesluter vi prestationsflöden som berör affärsverk, statliga bolag etc. Ej heller behandlar vi prestationsflöden som berör kommuner, landsting etc. Det urval av studieobjekt vi gjort är främst betingat av att vi velat ha vissa väsentliga förutsättningar gemensamma för våra studieobjekt.

1.5 AVHANDLINGENS UPPLÄGGNING

I de inledande kapitlen redogör vi för en rad utgångspunkter som avhandlingen bygger på. I kapitel 1 har vi presenterat en precisering av studiens objekt. I kapitel 2 redogör vi för de metodövervägande som legat bakom studiens uppläggning. Kapitel 3 innehåller en översikt av internprislitteraturen, i syfte att bl a diskutera internpristeorins utveckling och därmed kunna placera in vårt angreppssätt, det organisatoriska perspektivet, i dess teoretiska sammanhang. I kapitel 4 redogör vi sedan för den kartläggningsstudie av internprissättning i svensk statsförvaltning som vi genomfört. Studien omfattar en kartläggning av dels omfattningen och karaktären på internprisprestationsflödet och dels av de prissättningsprinciper svensk statsförvaltning använder idag.

1) Att entydigt definiera vad som är en myndighet har visat sig svårt. Vi har valt att utgå från den precisering som statskontoret använder i Statliga myndigheter (1980), men valt att exkludera affärsverken.

Det är knappast entydigt vad som menas med en myndighet i det här sammanhanget. Vi har utgått från att en myndighet skall finnas med i departementsförordningen och statskalendern samt i normalfallet ha en egen instruktion.

(Statliga myndigheter, 1980, sid 11)

Efter dessa inledande kapitel går vi över till att redovisa de empiriska effektstudierna. I kapitel 5 redogör vi för överyäganden vi gjort i samband med studiet av köpagerandeeffekter, bl a val av effektdimensioner för mätning och utformning av mätmetoder. I kapitel 6 beskriver vi kortfattat de myndigheter och de prestationsflöden vi studerat. I detta kapitel redovisas också en myndighetsvis analys av köpagerandeeffekter som sedan ligger till grund för en fördjupad analys i kapitel 7. I detta kapitel presenteras också de omfattningsmätningar av köpagerandeeffekter vi gjort. I kapitel 8 och 9 tolkar vi resultaten av köpagerandestudien och diskuterar några situationsfaktorer som haft betydelse för internprissättningens effektgivning. I kapitel 10 presenterar vi de effekter utöver köpagerandeeffekter vi kunnat observera i våra studerade myndighetssystem. I kapitel 11 avslutar vi effektstudierna med en diskussion och analys av internprissättning som effektgivare.

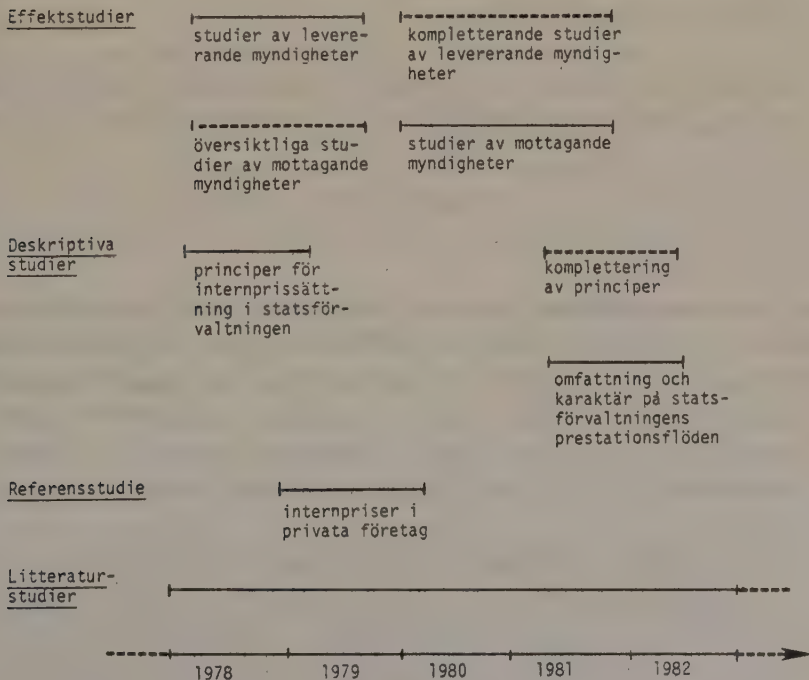
Avslutningsvis diskuterar vi i kapitel 12 och 13 en föreställningsram för design av internprissystem. I kapitel 12 redogör vi för några av de argument man kan ha till att arbeta med internprissättning, vilka olika ramlösningar (logiker) för konstruktion som finns och de olika roller internpriset kan spela i styrningen av en organisation. Kapitel 13 innehåller därefter ett principresonemang avseende hur valet av utformning kan göras med utgångspunkt i vilken roll man önskar använda instrumentet till och hur situationen begränsar detta val.

I avhandlingens sista kapitel (kapitel 14) summerar och diskuterar vi avhandlingens resultat samt ger förslag till fortsatt forskning.

2 FORSKNINGSPROCESS OCH NÅGRA METODÖVERVÄGANDEN

2.1 DELSTUDIER I AVHANDLINGSPROJEKTET

Inom avhandlingsprojektets ram har genomförts flera delstudier. Kärnan i projektet utgöres av en effektstudie som innefattar dels en studie av internprestationslevererande myndigheter (säljarstudien) och dels en studie av internprestationsmottagande myndigheter (köparstudien). Effektstudien, som totalt omfattar ett tiotal myndigheter, kan karakteriseras som en ex-post-analys i syfte att empiriskt söka kunskap om internprissystems effektgivning. Utöver effektstudien har vi även genomfört två deskriptiva studier av svensk statsförvaltning. Dels har vi kartlagt omfattningen av och karaktären på internprestationsflöden och dels har vi kartlagt vilka internprissättningssystem som användes och vilka överväganden som legat bakom valet av dessa. Delvis vid sidan av avhandlingsprojektet har vi studerat internprissättningen i några privata företag. Slutligen har vi parallellt med det empiriska arbetet genomfört litteraturstudier. I nedanstående figur ges en bild över när i tiden de olika delstudierna genomförts.



Figur 2.1: Delstudier i avhandlingsprojektet

I detta kapitel skall vi övergripande redogöra för det sätt på vilket de olika delstudierna utformats och genomförts. I avsnitt 2.2 beskrivs forskningsprocessen i termer av olika delstudier och i avsnitt 2.3 diskuterar vi några metodöverväganden vi gjort i samband med de olika delstudierna och delstudiernas inriktning.

2.2 FORSKNINGSPROCESSEN

När vi påbörjade avhandlingsprojektet våren 1978 var vi i hög utsträckning osäkra på vad vi borde inrikta vårt arbete på och hur projektet skulle läggas upp. I bakgrunden fanns de problemställningar som framkommit vid diskussionerna med RRV, ett intryck av brister i internpristeorin och ett intresse för ekonomiska styrinstrument. Vår kunskap om såväl internprissättning som svensk statsförvaltning var emellertid begränsad. Efter diskussioner med våra handledare och med personer inom RRV beslöt vi därför att arbeta stegvis där vi successivt arbetade oss in i problematiken och successivt gränsade av studieområdet. Detta har också gett projektets utveckling en sök-lär-karaktär där ett stort antal olika aktiviteter genomförts.

I detta avsnitt skall vi ge en kortfattad beskrivning av projektets utveckling. Beskrivningen koncentreras till huvudaktiviteterna i processen.

En bild av teorin

Vi hade, som vi beskrev ovan, vid starten av projektet inte helt klart för oss vart projektet slutligen skulle leda. Klart var emellertid att RRV hade önskemål om att få internprisproblematiken i svensk statsförvaltning belyst. En första litteraturgenomgång, som genomfördes under våren 1978, visade att en studie av internprisproblematiken i svensk statsförvaltning även skulle kunna ha ett vidare intresse.

Vid genomgången av internprisklassikerna upplevde vi att de teoriansatser som där presenterades var ofullständiga. Den bild litteraturgenomgången gav oss var att teorin främst bestod i beskrivningar av ett antal prisbaser och deduktiva analyser av för- respektive nackdelar med de olika prisbaserna. Vidare att designproblemet bestod i att göra ett val mellan dessa alternativa prisbaser utifrån alternativens deduktivt härledda för- och nackdelar.

Denna teoribild stämde inte med vår intuitiva uppfattning av problemet och heller inte med den kunskap vi hade av motsvarande problem inom närliggande teoriområden.

Grundläggande var att vi hade svårt att diskutera designproblematiken i termer av prisbaser. Naturligtvis måste en design av ett internpris-system innefatta ett val av en prisbas. Påverkade av systemteoretiska ansatser inom främst det organisationsteoretiska området menade vi emellertid att utgångspunkten för design inte kunde tas i en komponent i internprissystemet. Det organisatoriska sammanhanget, i form av organisationsstruktur, andra styrsystem, agerande individer etc, i vilken internprissystemet skulle användas måste ha en betydelse för designen av systemet.

Vi upplevde att det erfordrades en bredare ansats där internprissystemet uppfattas som ett system och där utgångspunkten för en design-teori är att systemet skall användas i ett organisatoriskt sammanhang.

Vid genomgången av teorin uppfattade vi således ett behov av teoriutveckling i det avseendet att den befintliga teorin inte beaktade det organisatoriska sammanhanget i tillräcklig utsträckning. En studie inriktad på att utreda konsekvenser av det organisatoriska sammanhanget skulle därmed också kunna ha ett teoretiskt intresse. Då vi hade access till statsförvaltningen och då man där upplevde problem, var det naturligt att välja statsförvaltningen som studieobjekt för en sådan studie.

Vi bedömde också att en studie av svensk statsförvaltning var intressant i den meningen att internprisproblematiken i förvaltningsmiljö inte studerats tidigare.

En första studie av internprissättning i svensk statsförvaltning

Utifrån den ovan skissade problemuppfattningen valde vi att ge oss in i en studie av internprissättning inriktad på att utreda konsekvenser av det organisatoriska sammanhanget med svensk statsförvaltning som studieobjekt. Det mål eller slutresultat vi vid denna tidpunkt såg framför oss var en modell för design. För att komma dit menade vi att vi måste arbeta i två steg. I ett första steg skulle vi arbeta med analyser av

olika slag som skulle ge oss en "förståelse" av problematiken. Både vad gäller problemet att designa internprissystem i största allmänhet och det specifika problemet i svensk statsförvaltning. I ett andra steg skulle vi sedan utifrån denna förståelse utveckla begrepp och modeller för design.

Med dessa utgångspunkter valde vi som ett första steg att genomföra en fallstudieinspirerad studie av fyra internprestationslevererande myndigheter. Dessa s k säljarstudier genomfördes under hösten 1978 och våren 1979 och karakteriseras av en bred informationsinsamling där en ambition var att få en så aspektrik bild som möjligt av myndigheterna i dess egenskap av internprestationsleverantörer som tar betalt för sina leveranser. Säljarstudierna finns redovisade i rapporten "Användande av internpris inom statsförvaltningen"¹⁾.

Under tiden vi arbetade med dessa säljarstudier gjorde vi en första analys av statsförvaltningens internprissättning. Denna analys visade att statsförvaltningen främst poängterade och utnyttjade internprissättning för att få en kostnadsregistrering och att det föreföll som om ett fåtal föreställningar styrde statsförvaltningens internprissättning. De mest framträdande var en betoning av självkostnadsbaserade priser, rättvisetänkande och en föreställning att internpriser enbart var "pengar runt i systemet".

Resultatet av dessa analyser gjorde oss konfunderade. Gav internprissättning inte upphov till några effekter i svensk statsförvaltning? Kunde man av denna anledning inte använda sig av internprissystem som styrinstrument?

Enligt internpristeorin skulle man förvänta sig att en internprissättning gav upphov till effekter. Teorin baserades emellertid främst på deduktioner från ekonomisk teori. Var det så att dessa deduktioner inte gav en realistisk bild och att således de som följde teorin baserade sin internprissättning på en önskebild och inte på en realistisk bild av instrumentets förmåga att ge effekter? Eller var det så att det fanns speciella omständigheter i svensk statsförvaltning som gjorde att internprissystem var verkningslösa?

1) Andersson & Hansson (1979).

Frågor om vilka förutsättningar det finns för att få effekter och vad vi egentligen baserar designråd på framstod som alltmer centrala. Vi började inse att innan vi kan diskutera design måste vi ha kunskap om olika grundförutsättningar. Vilka är de faktiska effekter internpris-system ger upphov till? Hur inverkar det organisatoriska sammanhanget på möjligheterna att få effekter?

Dessa funderingar gjorde att vi i större utsträckning än vad som inledningsvis var avsett kom att fokusera effektgivningen i våra analyser av säljarna.

En studie av privata företag

Parallellt med den inledande studien av internprissättning i svensk statsförvaltning arbetade vi även med ett projekt avseende prissättning av centrala stabs- och servicetjänster i divisionaliserade företag. Vi studerade här internprestationer och prissättning av dessa i tre divisionaliserade koncerner¹⁾. Resultatet av denna studie finns redovisad i rapporten "Internprissättningens funktion - exemplifierat utifrån prissättning av centrala stabs- och servicetjänster i divisionaliserade företag"²⁾.

Studien avseende internprissättning av stabs- och servicetjänster genomfördes främst i syfte att ge oss ett referensobjekt till statsförvaltningsstudien. Vi kunde konstatera att det fanns en hel rad likheter mellan den internprisproblematik vi fann i svensk statsförvaltning och den som fanns för centrala stabs- och servicetjänster i divisionaliserade företag. Under arbetet med företagsstudien fick vi upp ögonen för betydelsen av att poängtera den roll internprissättningen kan ha relativt organisation och andra styrsystem. Studien av internpriser i divisionaliserade företag inspirerade oss till en klassificering av de olika roller internprisinstrumentet kunde ha. Denna uppdelning har vi sedan kunnat använda oss av även i statsförvaltningsstudien.

Parallellt med denna studie genomförde vi också en omfattande genomgång av internprislitteraturen. Vi fann att den traditionella internprislitte-

1) De organisationer vi studerade var Trelleborg AB, Boliden Kemi AB och Svenska Aktiebolaget Bromsregulator (SAB).

2) Andersson & Hansson (1980).

raturen inte i så hög utsträckning fångade in de aspekter av instrumentet vi funnit intressanta. Samtidigt kunde vi notera att de senaste årens artiklar inom internprisområdet allt oftare behandlat de organisatoriska aspekterna av instrumentet. Detta tog vi som ett stöd för att "vår" ansats låg rätt och att en studie med inriktning mot instrumentet som effektskapare och fungerande i ett organisatoriskt sammanhang, där effekterna är situationsberoende, skulle kunna ge intressanta teoretiska bidrag.

En detaljerad studie av mottagande myndigheter

Under den inledande statsförvaltningsstudien och studien av divisionaliserade företag blev vi allt mer övertygade om att instrumentets möjligheter att skapa effekter var något centralt. Studien av levererande myndigheter hade givit oss en empirisk kunskap om effekter som uppkommit hos den levererande myndigheten. Vår kunskap om effekter på mottagande myndigheter var emellertid begränsad. Effekterna på den mottagande myndigheten är emellertid av stor betydelse, detta då det är genom köparens agerande som t ex säljarens dimensionering och produktionsinriktning bestäms.

Vi valde ut tio myndigheter som mottagare av prestationer från tre av våra myndigheter i säljarstudien. Av dessa myndigheter var åtta köpande myndigheter, dvs betalade för prestationerna, medan två myndigheter mottog prestationer utan betalning. Studien inriktades främst på de åtta köpande myndigheterna och datainsamlingen genomfördes under hösten 1980 och våren/sommaren 1981. Praktikfallsbeskrivningarna arbetades fram under hösten 1981 och beskrivningar med analyser sammanställdes till en rapport, "Effekter av internprisanvändning - en studie av köpande myndigheter i svensk statsförvaltning"¹⁾.

Den utformning studien av mottagande enheter fick kan i hög utsträckning sägas vara grundad på erfarenheter av de bägge tidigare genomförda delstudierna. Vi hade vid uppläggnigen av köparstudien vunnit insikt i att en studie inriktad på effekter och situationsfaktorer skulle kunna ge intressanta teoretiska bidrag. De främsta resultaten av köparstudien är en kartläggning av vilka olika effekter som uppkommit på köparen ge-

1) Andersson & Hansson (1982 a).

nom internprissättning, en mätning av en kategori av effekter (köp-agerandeeffekter) samt en analys av vilka situationsfaktorer som inverkar på internprissättningens effektgivning.

En kartläggningsstudie och designdiskussion

Under genomförandet av praktikfallstudierna av säljande och köpande myndigheter hade vi endast en ungefärlig uppfattning om hur omfattande internprisproblematiken i svensk statsförvaltning egentligen var. I syfte att kartlägga omfattningen av internprestationsflöden samt även försöka fånga in den faktiska internprissättningen i fler än de av oss tidigare studerade myndigheterna genomförde vi under sommaren 1982 en telefonenkätstudie med ett 80-tal myndigheter. Denna undersökning har vi redovisat i rapporten "Internprissättning i svensk statsförvaltning"¹⁾.

I denna rapport diskuterar vi även olika alternativa internprisanvändningar för svensk statsförvaltning. Diskussionen bygger i hög utsträckning på resultatet av de tidigare genomförda studierna. I denna diskussion visas bl a kopplingen mellan styrfilosofi och internprissättning och hur situationen begränsar möjligheten att arbeta med internprissättning i ett aktivt styrsyfte.

2.3 METODÖVERVÄGANDEN I SAMBAND MED DELSTUDIER OCH DELSTUDIERNAS INRIKTNING

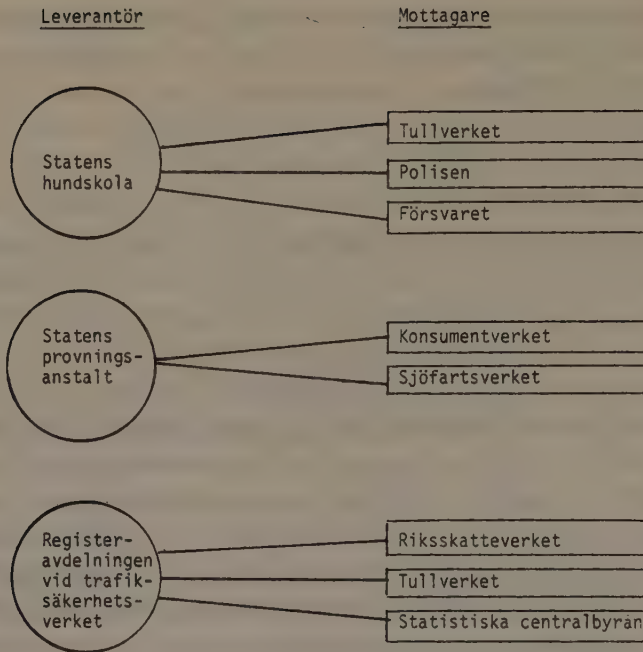
2.3.1 Effektstudier

Ex-post analyser

Grundidén bakom effektstudierna har varit att studera ett antal myndigheter i svensk statsförvaltning som varit utsatta för internprissättning och i dessa myndigheter spåra vilka effekter detta gett upphov till samt spåra vad i det organisatoriska sammanhanget som haft betydelse för effektgivningen. Grundidén är alltså att generera ett empiriskt material genom en ex-post analys, dvs en analys av en internprissättning som skett.

Som huvudsakligt studieobjekt har vi arbetat med tre system av internprestationslevererande- och mottagande myndigheter i svensk statsförvaltning. Dessa presenteras i nedanstående figur.

1) Andersson & Hansson (1982 b).



Figur 2.2: De tre studerade systemen av internprestationslevererande - och mottagande myndigheter.

De levererande myndigheter vi studerat är statens hundskola (HS), statens provningsanstalt (SP) och registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket (TSV:RA).

Dessa tre myndigheter arbetar med olika verksamheter som bl a vänder sig till andra myndigheter. HS föder upp och dresserar hundar samt ordnar kurser i hundtjänst. SP utför provningar och undersökningar av material, produkter, konstruktioner och anläggningar av olika slag. Inom dessa områden bedriver SP även forskning och utveckling. SP har även en rad myndighetsuppgifter. TSV:RA ingår som en avdelning i TSV och har som uppgift att administrera bil- och körkortregistren.

För respektive levererande myndighet valde vi ut två till tre statliga kunder. De mottagande myndigheter vi studerat som mottagare av HS-prestationer är tullverket, polisen och försvaret. Mottagare av prestationer från SP som studerats är konsumentverket (KOV) och sjöfartsverket (SjöV) och som representanter för mottagare av prestationer från TSV:RA har vi studerat riksskatteverket (RSV), tullverket och statistiska centralbyrån (SCB).

Inom de tre studerade myndighetssystemen omfattar analyserna 18 pris-satta prestationsflöden¹⁾. De internprissystem som använts är det samma i alla de studerade myndigheterna. I alla fallen har använts ett självkostnadsbaserat pris med krav på att mottagaren skall betala²⁾.

Det datamaterial vi arbetar med och som vi baserar våra slutsatser på karakteriseras således av att det omfattar:

- en kategori av organisatoriskt sammanhang (svensk statsförvaltning) och inom denna kategori enbart ett fåtal myndigheter
- en typ av internprissystem.

Att det material vi arbetar med har denna karaktär påverkar naturligtvis våra möjligheter att dra slutsatser. Vi har begränsade möjligheter att uttala oss om:

- effekter av andra internprissystem än det vi studerat
- andra organisatoriska sammanhang än svensk statsförvaltning.

Den primära ambitionen har emellertid varit att för en kategori av organisation och en typ av internprissystem göra en grundlig studie och härigenom ge:

- en bild av vilka *faktiska* effekter användningen av en typ av internprissystem gett upphov till.

1) Flertalet av de studerade mottagande myndigheterna köper mer än en typ av prestation från den studerade leverantören.

2) För en vidare karakteristik av använda system se kapitel 5 och 6.

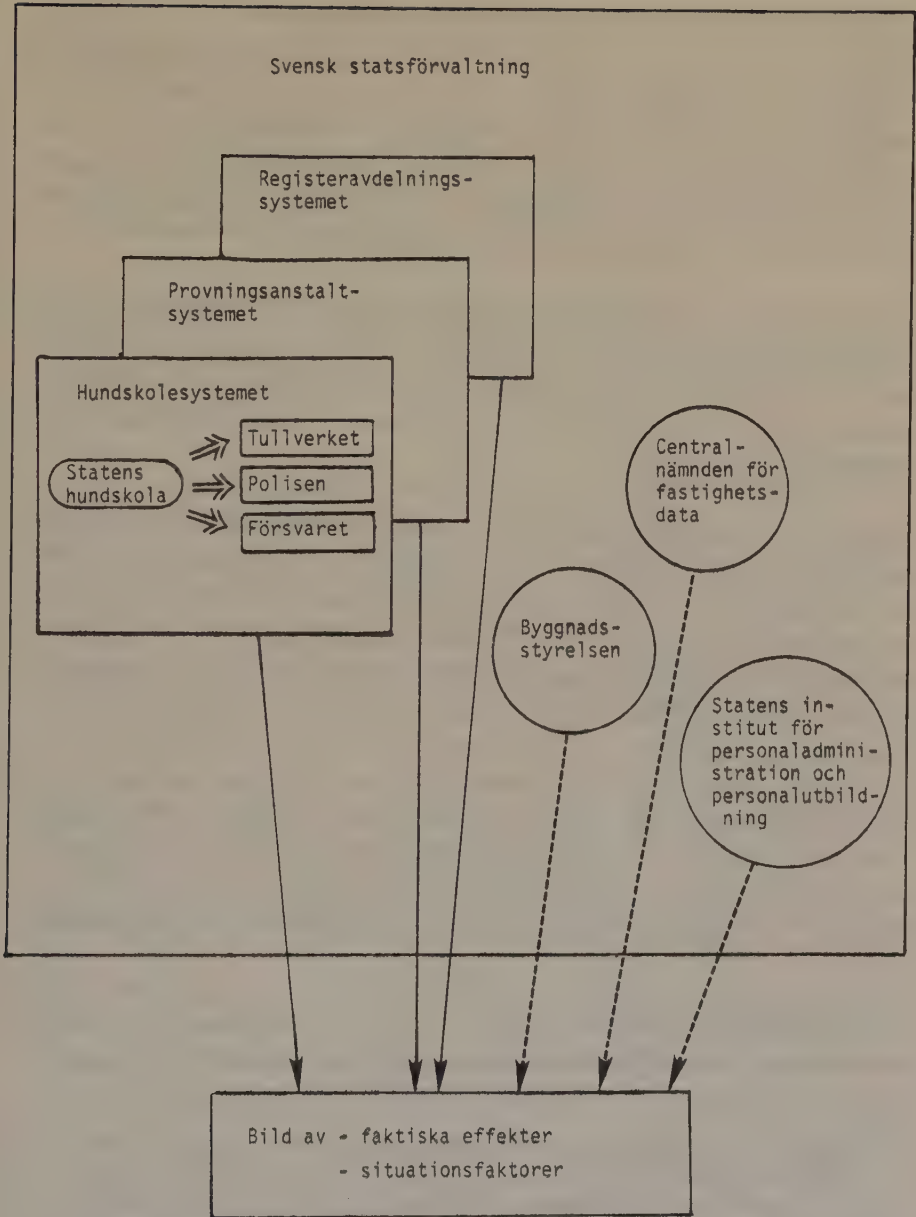
- en bild av hur ett organisatoriskt sammanhang inverkat på internpris-systems effektgivning och att härigenom få ett kunskapsunderlag att göra eventuella generaliseringar från.

I syfte att förbättra bilden av effekter och situationsfaktorer har vi kompletterat studierna av de tre myndighetssystemen med några studier av mer översiktlig karaktär. På detta sätt har vi studerat ytterligare tre levererande myndigheter. Bakom dessa studier ligger förutom en ambition att fånga in ytterligare effekter och situationsfaktorer avseende internprissättning i svensk statsförvaltning även en önskan att säkerställa de dimensioner och samband vi funnit i studierna av de tre myndighetssystemen.

De tre kompletterande leverantörsstudierna har avsett centralnämnden för fastighetsdata (CFD), statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU) och byggnadsstyrelsen (KBS).

CFD har olika uppgifter i anslutning till planering och genomförande av det s k fastighetsdataprojektet, dvs överföringen av olika uppgifter om fastigheter till ett ADB-baserat system. SIPU är central servicemyndighet för statsförvaltningen i frågor som berör personalutbildning och personaladministrativ konsultation. KBS är statsförvaltningens centrala myndighet för ärenden om byggande och förvaltning av statliga fastigheter.

Det datamaterial vi arbetar med sammanfattas i figuren på nästa sida.



Figur 2.3: En studie av tre myndighetssystem och några kompletterande objekt.

En studie huvudsakligen inriktad på identifiering

En vanlig ansats vid effektstudier är att lägga upp en hypotesprövande undersökning där sambandet mellan olika orsaksvariabler och effekter testas. Detta är t ex en mycket vanlig ansats i "behavioral accounting"-forskning på redovningsområdet¹⁾. Vid dessa ansatser är ambitionen vanligen att mäta den relativa betydelsen av olika orsaksvariablers inverkan och/eller att mäta omfattningen av olika effekter.

Vi har valt att arbeta med en något annorlunda ansats där tyngdpunkten lagts mer på identifiering än på mätning. I våra effektstudier har vi varit mer intresserade av att försöka fånga in ett spektrum av effektdimensioner och situationsfaktorer än att testa på förhand bestämda dimensioner och faktorer.

En studie med inriktning mot mätning av olika effekttypers omfattning och olika situationsfaktorerers relativa betydelse i internprissammanhang vore av mycket stort intresse. En renodlad mätansats förutsätter emellertid att man på förhand med någon säkerhet kan fastställa vilka dimensioner som är intressanta att mäta. Enligt vår mening är inte den förhandsbild av effektdimensioner och situationsfaktorer²⁾ som internprislitteraturen kan ge tillräckligt nyanserad för att en sådan mätansats skall vara fruktbar. Bakom valet av en identifieringsansats ligger emellertid också en intressemarkering. I stället för att reducera studien till en testning av ett begränsat antal dimensioner som diskuterats i litteraturen har vi funnit det intressantare att "förutsättningslöst" ge oss ut i "verkligheten" och studera vilka effekter och situationsfaktorer vi kan finna.

Fallstudiemetod för datagenerering

Användning av fallstudier som en lämplig metod att generera och utveckla teori där kunskapsnivån är låg har poängterats av många forskare³⁾.

- 1) I Libby & Lewis (1982) ges en genomgång av ett stort antal studier med denna inriktning.
- 2) De i litteraturen diskuterade situationsfaktorerna bygger i hög utsträckning på de modellmässiga avgränsningar och förutsättningar som gäller den information som respektive prisbas kan ge. Se t ex Earnest (1978) sid 13-15. Vår studie är istället främst inriktad på att fånga in vad som avgör sambandet mellan pris och faktiska effekter i ett organisatoriskt sammanhang.
- 3) För en generell diskussion av fallstudiemetoder se t ex Glaser & Strauss (1979 (1967)), Normann (1976) och Kjellén & Söderman (1980). För en diskussion av fallstudiemetodens tillämpning på redovisningsområdet se t ex Hopwood (1978), Hägg & Hedlund (1979) och Otley (1980).

Identifieringsinriktningen har också lett in oss på en fallstudiemetod för genererande av data. Vid identifiering av en situationsfaktor eller en effekt kan vi åtminstone tankemässigt urskilja två moment. Dels ett moment som sammanhänger med att eventuella effekter/situationsfaktorer spåras och dels ett moment som sammanhänger med att effekter/situationsfaktorer beläggs, dvs att vi påvisar att en effekt är ett resultat av prissättningen och att en situationsfaktor inverkat på effektgivningen.

Den förförståelse som teorin kunnat ge oss av det problem vi söker kunskap om har varit låg. Detta har gjort att vi inte i någon större utsträckning kunnat avgränsa oss till några specifika och på förhand bestämda studiedimensioner¹⁾.

I stället är det så att vi för att kunna spåra eventuella effekter/situationsfaktorer måste arbeta med en stor öppenhet och med en bred inriktning i sökandet. Vidare måste vi för att kunna belägga effekter/situationsfaktorer ha en detaljkännedom om de fall vi vill uttala oss. Då detta ställer krav på en bred och djup informationsinsamling där studiedimensioner växer fram successivt och där en viktig del blir att få en förståelse, har den metod vi valt att arbeta med fått karaktären av fallstudier²⁾.

Under projektets gång har vi utifrån gjorda erfarenheter successivt kunnat arbeta mot en ökad standardisering. Har vi t ex i ett fall kunnat identifiera en effekt har vi även sökt efter denna i de övriga fallen. Detta gäller såväl under säljarstudien som under köparstudien. Om vi ser till forskningsprocessen i stort och fokuserar relationen mellan dessa bägge studier kan vi också där spåra en ökning av struktureringsgraden. Säljarstudien har haft karaktären av förstudie och har gett oss en hel rad erfarenheter som vi sedan kunnat använda oss av i köparstu-

1) Detta är också huvudargumentet till att vi inte sett en surveyundersökning, dvs en *standardiserad* frågeundersökning, som ett fruktbart alternativ.

2) Begreppet fallstudiemetod har använts med många olika innebörder. Med fallstudier avser vi att vi i datagenereringssammanhang arbeta med *detaljerade* undersökningar av *flera* faktorer på enskild myndighetsnivå. Jfr Kjellén & Söderman (1980) sid 5.

Vi använder således begreppet främst som beteckning för ett sätt att generera data som skiljer sig från surveymetoder. Vår användning av begreppet skiljer sig också härigenom från flera andra forskare. Se t ex Melin (1977) sid 54.

dien. Detta gäller kanske främst avseende identifieringen av s k köp-
agerandeeffekter, men också flera av de övriga observerade effekterna
har vi kunnat spåra med hjälp av erfarenheter från säljarstudien.

Köparstudien har därför varit betydligt mer strukturerad än säljar-
studien. Detta har gjort det möjligt för oss att för vissa effekter in-
te bara identifiera utan även mäta effektens omfattning. Även om vi
således i köparstudien strävat mot en ökad strukturering för att möj-
liggöra mätning måste ändå även denna studie karakteriseras som en
identifieringsstudie, även om våra instrument för att spåra och belägga
effekter/situationsfaktorer förfinats under forskningsprocessens gång.

Urval av objekt för fallstudier

En viktig utgångspunkt i vår studie har varit att vi anser det väsent-
ligt att söka effekter och situationsfaktorer hos samtliga inblandade
intressenter vid en internleverans. Detta gör att vi finner det vara
av central betydelse att våra fallstudier omfattar hela det myndighets-
system, dvs levererande, mottagande och eventuellt övriga enheter, där
effekter av internprissättningen kan tänkas uppkomma.

Studierna av levererande myndigheter (säljarstudien) respektive mot-
tagande myndigheter (köparstudien) har genomförts sekventiellt. Som
framgått av processbeskrivningen i avsnitt 2.2 inledde vi med studier
av de levererande myndigheterna och fortsatte därefter med studier av
de mottagande myndigheterna. Valet av studerade leverantörer har här-
med också styrt valet av studerade mottagare.

Den centrala utgångspunkten vid val av levererande myndigheter var att
vi ville ha en variation i de förutsättningar som fanns avseende t ex
prestationstypernas karaktär, volym och därmed kostnaden för intern-
leveransen etc. Urvalet av myndigheter skedde i samråd med vår refe-
rensgrupp på RRV. Dessa gav utifrån sina erfarenheter av området för-
slag på olika studieobjekt som var lämpliga att studera för att olika
väsentliga aspekter av internprissättning skulle representeras i ma-
terialet. Urvalet av studieobjekt kan därför betraktas som ett rekom-
mendationsurval.

Då vi valde ut mottagande myndigheter utgick vi ifrån de studerade levererande myndigheterna. På detta sätt har vi kunnat studera effekter och situationsfaktorer i tre system av myndigheter inom svensk statsförvaltning. I dessa tre systemstudier har vi för respektive levererande myndighet studerat två-tre mottagande enheter, sammanlagt således åtta myndigheter som köper prestationer från levererande myndigheter. För leverantören HS valde vi ut samtliga mottagande myndigheter, för TSV:RA alla mottagande myndigheter som inte var av marginell omfattning och för SP två av de mer frekventa mottagande myndigheterna.

Utgångspunkten i levererande myndighet vid valet av objekt för studien av mottagande myndighet innebär att vi väljer en viss inriktning av studien. Att välja mottagande enheter utifrån att de skall uppfylla kriteriet att vara mottagande enhet till de av oss studerade levererande myndigheterna innebär en viss bestämd fokusering. Vi betonar härmed relationer mellan myndigheter där ett köp/försäljningsförhållande faktiskt existerar.

Tillvägagångssättet innebär emellertid en risk för skevhet i urvalet i det avseendet att mottagare som slutat köpa från den studerade leverantören inte fångas in. Risk finns även att potentiella mottagare av den aktuella prestationen, som av olika anledningar valt att ej köpa från den av oss studerade levererande myndigheten, ej heller fångas in. Detta har vi försökt ta hänsyn till på olika sätt, främst genom att vid studiet av levererande enheter även fånga in prestationer som myndigheten slutat leverera respektive på olika sätt försöka spåra myndigheter som den levererande enheten ej fått sälja till.

Vidare bör noteras att vi vid våra studier av mottagande myndigheter även sökt efter vilka prestationer de köper från andra myndigheter. Utöver detta har vi även kartlagt om myndigheten självt har någon försäljning av prestationer till andra myndigheter. På detta sätt har vi fått in ytterligare material om olika köp/säljrelationer mellan myndigheter.

Genomförandet av fallstudierna

Praktiskt har vi i vårt undersökningsarbete gått tillväga så att vi på olika sätt försökt kartlägga de levererande och mottagande myndigheter som ingår i de myndighetssystem vi studerat. Genom att gå igenom utredningar, revisionsrapporter, motioner, propositioner etc har vi skaffat oss en allmän kunskap om myndigheternas verksamhet. Vidare har vi genom besök hos respektive myndighet intervjuat för vårt studiesyfte intressanta befattningshavare. Främst har detta inneburit att vi intervjuat representanter för respektive myndighets lednings- och ekonomifunktioner och befattningshavare som är direkt delaktiga i beslut om att köpa eller sälja de prestationer som internprissatts. Dessutom har vi intervjuat befattningshavare som använder respektive producerar de studerade prestationerna. Då de studerade myndigheterna varit olika organiserade och internprestationerna berört olika många befattningshavare, så har också behovet av intervjuer varierat mellan olika myndigheter.

En förteckning över antalet genomförda intervjuer finns i figuren nedan. Utöver dessa intervjuer har ett femtiotal telefonintervjuer genomförts.

<u>Levererande enhet</u>	<u>Antal intervjuer</u>
Statens hundscola	5 intervjuer
Statens provningsanstalt	11 intervjuer
Registeravdelningen vid TSV	9 intervjuer
<u>Mottagande enhet</u>	
Tullverket-hundköp	4 intervjuer
Polisen	6 intervjuer
Försvaret	5 intervjuer
Konsumentverket	11 intervjuer
Sjöfartsverket	9 intervjuer
Riksskatteverket	3 intervjuer
Tullverket-registerköp	3 intervjuer
Statistiska centralbyrån	3 intervjuer

Figur 2.4: Genomförda intervjuer i de tre myndighetssystemen

Intervjuerna har inriktats på att få en så bred bild som möjligt av myndigheten och hela det system som myndigheten verkar i. Förutom detta har vi försökt få fram en mer detaljerad bild av de internprissituationer som förekommer hos respektive myndighet. Speciellt har vi då fokuserat de prestationer som avser leveranser mellan de av oss studerade levererande och mottagande myndigheterna. I dessa studier har vi försökt fånga in myndighetens situation, dess relation till respektive levererande och mottagande myndighet, ett antal konkreta köp respektive försäljningar och effekterna av att använda ett pris.

I arbetet har vi dels arbetat med att kartlägga dagens situation och dels kartlägga den historiska utvecklingen, speciellt vad avser utvecklingen av den av oss studerade internprisrelationen. Genom denna historiska inriktning av studien har vi velat fokusera förändringsförlopp som haft betydelse för internprisrelationen. Den historiska analysen är viktig som ett instrument för att få en djupare förståelse för dagens situation och de effekter internprissättning ger.

Vi har i våra myndighetssystem studerat de interna prestationsflödernas utveckling under större delen av 1970-talet och fram till tiden för studiens genomförande, dvs till och med utgången av budgetåret 1980/81. I hundskolefallet har vi följt utvecklingen fr o m budgetåret 1971/72 då verksamheten omorganiserades och HS fick direktiv att arbeta som en självständig myndighet och i enlighet med affärsmässiga former, dvs man skulle sälja sina produkter till bl a andra myndigheter mot betalning. Även i registeravdelningsfallet har undersökningen avsett hela den period som den levererande myndigheten arbetat med prissättning. För TSV:RA avser detta tiden fr o m budgetåret 1973/74, dvs starten för driften av det centrala datoriserade bil- och körkortsregistret i Örebro. I provningsanstaltssystemet har studien avsett tiden från SP:s verksamhetsstart i Borås budgetåret 1976/77. Även före denna tid, då verksamheten var förlagd till Stockholm, arbetade SP med försäljning till andra statliga myndigheter. Valet av SP:s verksamhetsstart i Borås som startpunkt för vår studie grundar sig istället främst på praktiska aspekter. Således innebar "nystarten" för SP i Borås att ett mycket stort antal nya befattningshavare anställdes, en ny organisation infördes, nya administrativa rutiner utvecklades etc. Allt detta gjorde att de praktiska möjligheterna för oss att följa prestations-

flödenas utveckling ytterligare bakåt i tiden, dvs till den tid då SP var lokaliserat i Stockholm, var mycket små. Detta gjorde att vi beslutade oss för att studera provningsanstaltsystemet under perioden 1976/77 fram till 1980/81.

Materialet från våra intervjuundersökningar finns dokumenterat i intervjuprotokoll. Utifrån dessa intervjuer och övrigt bakgrundsmaterial har vi sedan gjort en fallbeskrivning för respektive myndighet. De slutsatser vi kommit fram till i våra analyser har också diskuterats med representanter för respektive myndighet, varvid vissa värdefulla synpunkter framkommit vilket medtagits i det fortsatta analysarbetet.

2.3.2 Deskriptiva studier

Kartläggning av internprestationsflöden i svensk statsförvaltning

En av de delstudier vi genomfört avser en kartläggning av internprestationsflödena i svensk statsförvaltning idag. De problem vi här arbetat med rör frågor avseende omfattningen av interna leveranser, både prissatta och idag icke prissatta, samt karaktären på dessa prestationsflöden. En grov inventering av en begränsad del av internprestationsflödet görs årligen av RRV och publiceras i skriften Taxor och avgifter. I syfte att komplettera denna inventering har vi genomfört en egen telefonenkätstudie av flertalet av de 87 myndigheter som ingår i RRV:s årliga undersökning. I vår telefonenkätstudie har vi gått ner i detalj och försökt att för varje enskild prestationstyp ta fram storleken på försäljningen till andra myndigheter. På detta sätt har vi kunnat få fram mer preciserade uppgifter än de som redovisas i Taxor och avgifter. Vi har även med denna metod kunnat fånga in ytterligare ett antal prestationer, både prissatta och icke prissatta. Genom ett antal kompletterande tekniker har vi försökt att fånga in ytterligare prestationsflöden mellan myndigheter. Vi har gått igenom statsliggaren och olika statliga informationssystem i syfte att finna ytterligare resursöverföringar mellan olika myndigheter, mellan departement och myndigheter etc. Utöver detta har vi även försökt beakta flödet av icke prissatta prestationer, för att på detta sätt fånga in prestationer som är potentiellt intressanta att prissätta.

Kartläggning av prissättningsprinciper i svensk statsförvaltning

Ett viktigt område att kartlägga har varit de principer man i svensk statsförvaltning idag använder sig av för att prissätta internprestationer. Den kartläggning vi genomfört avser dels principernas utformning och dels varför man valt dessa principer. Områden vi arbetat med inom detta delprojekt har varit de argument man använt för att komma fram till dessa principer, vilka idéer eller filosofier om styrning av statsförvaltningen som legat bakom utformningen av principerna etc. Vad avser problemet att kartlägga de principer som finns har vi arbetat med två utgångspunkter. Det gäller dels att kartlägga de formella principerna och dels att undersöka den reella tillämpningen. Kartläggningen av de formella principerna har skett genom att gå igenom olika skrivna dokument, utredningar etc medan den faktiska tillämpningen har undersökts dels genom våra fallstudier men också i samband med enkätundersökningen av myndigheterna i Taxor och avgifter. Till stor hjälp har här varit representanter för RRV och dess avdelning för taxesättning. De har även varit behjälpliga vid kartläggningen av de motiv som ligger bakom utformningen. Detta område har kartlagts genom intervjuer med representanter förutom från RRV även från olika fackdepartement, budgetdepartementet m fl.

2.3.3 Litteraturstudier

Under hela forskningsprojektet har vi parallellt med det empiriska arbetet genomfört en litteraturstudie. Vi har främst koncentrerat oss på litteratur inom området internprissättning, men även andra områden har studerats. Då internprisinstrumentet är ett av flera möjliga ekonomiska styrinstrument har det varit naturligt att söka teoretiska utgångspunkter även inom arbeten som berör andra styrinstrument och ekonomisk styrning i allmänhet. Då våra empiriska observationer gjorts i statsförvaltningsmiljö har vår litteraturstudie även inriktats mot verk som diskuterar ekonomisk styrning av statsförvaltning. Även en del arbeten som avhandlar styrning i budgetkopplade företag och non-profit organisationer överhuvudtaget har studerats.

En viktig utgångspunkt vid studien av internprislitteraturen har varit att försöka skapa en bild av internpristeorins framväxt och nuvarande

kunskapsnivå. I detta sammanhang har vi arbetat med att söka intressanta och betydelsefulla verk genom retrospektiv litteratursökning. Vi har här utgått från några centrala verk¹⁾ inom området och via dessa verks litteraturlistor fått fram artiklar och böcker, vars referenslistor i sin tur givit ytterligare litteraturuppslag etc. På detta sätt har vi arbetat fram det nätverk av litteratur som berör internprisproblematiken. De senaste rönen har vi försökt fånga in genom att söka artiklar i de senaste årgångarna av tidskrifter som bedömts relevanta. Dessutom har en datoriserad litteratursökning genomförts.

1) Bl a Frenckner (1954), Solomons (1965), Arvidsson (1971) och Thomas (1980).

3 INTERNPRISTEORINS UTVECKLING - EN TOLKNING

3.1 OM INTERNPRISLITTERATUREN

3.1.1 En karakteristik av litteraturen

Problemet att prissätta prestationsflöden mellan olika delar av en organisation har ägnats mycket uppmärksamhet av såväl teoretiker som praktiker.

Litteraturen på området har emellertid en mycket speciell karaktär med få "större arbeten" eller djupare studier och med få insatser från etablerade forskare¹⁾. Sammantaget finns, som vi känner till, enbart tre större forskningsarbeten i amerikansk och engelsk litteratur som explicit behandlar internprisproblemet; Solömons (1965), Vancil (1979) och Thomas (1980). Till denna grupp av större arbeten kan eventuellt också räknas tre officiella amerikanska undersökningar; NACA (1956), NICB (1967) och Benke & Edwards (1980). Dessa är emellertid mer av deskriptiv karaktär och omfattar främst försök till uppskattning av praxis i stora amerikanska företag.

Aven i Sverige finns en forskningstradition på området. Frenckner (1954) och Arvidsson (1971) är båda arbeten som diskuterar internprisproblem utifrån en bred ansats. Några avhandlingar som berör speciella aspekter av internprissättning har också framkommit i Sverige²⁾.

Iakttagelser och tankar om problemet att hantera interna prestationsflöden har emellertid flutit i en strid ström i form av artiklar. Totalt har vi granskat över 200 artiklar som direkt avhandlar internprisproblematiken.

Artiklarna kan grovt delas upp i två kategorier. För det första de som omfattar försök till att formulera och lösa problemen med hjälp av olika operationsanalytiska modeller. För det andra prisbasinriktade artiklar där författarna redogör för sina "personliga" åsikter. Den

1) En reservation måste här läggas in. Våra litteraturstudier grundar sig främst på amerikansk, engelsk och skandinavisk litteratur.

2) Jennergren (1971), Arvidsson (1973), Nieckels (1976) och Lundquist (1982).

typiska prisbasartikeln omfattar en uppräknig av ett antal möjliga internprisbaser (marknadpris, självkostnadpris, särkostnadpris etc) och en genomgång av de olika prisbasernas för- respektive nackdelar. Dessa analyser är antingen deduktiva till sin karaktär eller också baseras de på ett fåtal "sporadiska" iakttagelser.

Den bild man får av litteraturen är sammanfattningsvis att det finns ytterst få djupare studier men ett stort antal belysningar av problematiken.

Although transfer pricing has been a problem for quite some time and the subject of a number of articles, little research has been done in this important area. A number of individuals, both academicians and practitioners, have thought about transfer pricing, but few have gotten beyond that stage.

(Benke & Edwards, 1980, sid 4-5)

3.1.2 En historisk återblick

En karakteristik av litteraturen är att den erbjuder ett smörgåsbord, där framförallt ett stort antal möjliga prisbaser och prissättningsmodeller presenteras och där det dukas upp en provkarta på vilka för- respektive nackdelar dessa olika prisbaser kan förväntas ge. Någon enhetlig etablerad internpristeori finns inte. Gör vi en historisk återblick finner vi emellertid att de problem som diskuterats i litteraturen skiftat och att de analyser/lösningförslag som framförts presenterats i olika kontexter.

En kort resumé av utvecklingen inom internprisområdet skulle kunna se ut som nedan.

- | | |
|-------------------|---|
| - före 1950-talet | Internpriser ett kalkyl/redovisningsproblem. Problemet diskuteras främst i en internredovisningskontext. |
| - 1950-talet | Problemet "återupptäcks", nu i en ny kontext. Organisationer decentraliseras och lösningar inspirerade av den nationalekonomiska mikro-teorin blir lösningen. |
| - 1960-talet | Teoretikerna söker efter optimala lösningar. Operationsanalytiska ansatser gör sitt intåg. LP-modeller avlöses efterhand av simulerings-ansatser. |

- 1970-talet Överensstämmelse råder om att internpriser inte kan hantera alla de problem man önskar. Övergång från optimering till satisfiering. Intresset riktas mot andra aspekter än resursallokering. En organisationsteoretisk ansats växer fram.

Det har uppenbarligen tagits flera olika ansatser och dessa har skiftat över tiden. Influenser från vad som "legat i tiden" är här uppenbar. Internpristeorin och dess historia speglad i litteraturen är härigenom också ett intressant tidsdokument då denna i många avseenden återspeglar den utveckling som allmänt skett inom företagsekonomin område de senaste tre decennierna. Övergången från funktions- till divisionsorganisationer som på allvar tog fart i början på 1950-talet och det förändrade managementperspektiv som följde i dess kölvatten. Datateknikens intåg i slutet av 1950-talet med de operationsanalytiska ansatserna i dess släptåg. 1960-talets systemteori och framlyftandet av de "mänskliga" aspekternas roll i organisations- och redovisningssammanhang under 1970-talet.

3.2 INFÖR FORTSÄTTNINGEN

3.2.1 Utgångspunkt i två ansatser

I detta kapitel skall vi ge en bild av internpristeorins utveckling i litteraturen. Med denna beskrivning vill vi visa på det av oss valda angreppssättet i dess teoretiska sammanhang. Mot bakgrund av de upplevda bristerna i den existerande teorin och den utveckling som skett under senare tid visar vi på behovet av att studera internprisanvändning i ett organisatoriskt sammanhang.

Att i några penndrag sammanfatta den digra samling heterogena tankar och den arbetsmöda som satsats på internproblematiken är naturligtvis svårt. En sådan sammanfattning måste med nödvändighet bli grov. Vi upplever det emellertid viktigt att som bakgrund till våra egna studier presentera dessa olika ansatser och skissera den utveckling som skett.

Vid genomgången av litteraturen skall vi ta fasta på två, som vi uppfattar det, huvudansatser inom teorin. En första som bygger på ekonomisk teori

och där resursallokeringsaspekter på problemet står i centrum (avsnitt 9.3). En andra som bygger på modern organisationsteori och där beteendenaspekter står i centrum (avsnitt 9.4). Innan vi skisserar de båda huvudansatserna skall vi kort presentera bakgrunden till den problematik som behandlas i litteraturen.

3.2.2 Internpriser blir ett managementproblem

Den moderna internpristeorins ursprung kan dateras till mitten av 1950-talet med artiklar av främst Dean (1951, 1955, 1957), Cook (1955, 1957), Hirshleifer (1956, 1957) och en undersökning av praxis genomförd av National Association of Cost Accountants, NACA (1956).

Problemet har behandlats i litteraturen tidigare men då mera i förbigående och som ett problem bland flera vid internredovisning¹⁾. Det är först i samband med decentraliseringsvågen på 1950-talet som internprisproblematiken behandlas explicit i litteraturen. Internprisproblematiken hänger intimt samman med organisationsstrukturen och det är ingen tillfällighet att internprislitteraturen vuxit fram samtidigt med decentraliseringsvågen under 1950-talet. Interna prestationsberoenden mellan profitcenter var ett av de problem som organisationer vilka sökte sig mot en centraliserad organisationsform snabbt stötte på. Decentraliseringsvågen innebar emellertid inte enbart att internprisproblemet blev påtagligt utan problematiken fick också en ny karaktär.

Interna prestationsflöden som organisationer har behov av att värdera fanns naturligtvis även tidigare. I de funktionsorganisationer man då arbetade med fanns "overhead"-kostnader som man ville belasta produktkalkyler med och produktionen var i många fall uppdelad i flera produktionssteg och lagd inom olika redovisningsenheter (fabriker, avdelningar etc).

Det nya sättet att styra organisationer, som kom till uttryck i uppdelningen av organisationer i subenheter med lokal beslutanderätt

1) Detta påstående bygger vi främst på andrahandsmaterial och då främst Frenckner (1954), Stone (1957) och Larson (1970). Det finns emellertid författare som behandlar internprissystem även före 1950. Se Larson (1970).

och lokalt lönsamhetsansvar, medförde emellertid att problemet fick en helt ny karaktär. Interna prestationsflöden kunde inte längre uppfattas enbart som flöden mellan olika redovisningsenheter utan måste uppfattas som en handel mellan självständiga affärsenheter där lokala beslutsfattare självständigt fick fatta beslut som berörde interna prestationer. Samtidigt med denna strävan mot en intern frihandel fanns behov av att "leda" eller "garantera" att de lokala beslutsfattarnas agerande låg i linje med totalorganisationens intresse.

Det redovisnings/kalkylperspektiv som tidigare lagts på problematiken var mot denna bakgrund inte längre adekvat. Internprisproblemet blev ett managementproblem. Det gällde att hantera prestationsflödena och förhållandet mellan interna tillverkare och köpare så att de lokala beslutsfattarna uppmuntrades att å ena sidan agera internt som på vilken extern marknad som helst och å andra sidan agera så att det som var bäst för totala organisationen uppnåddes. Det gällde att förstärka en lokal handlingsfrihet utan att förlora det totalrationella agerandet.

3.2.3 Betoning av resursallokeringsperspektivet

Internprislitteraturen återspeglar också denna nya managementorienterade problemuppfattning i så måtto att de flesta författarna inom området tar sin utgångspunkt i och relaterar sig till den divisionaliserade organisationens problem¹⁾.

Det finns emellertid en klar tyngdpunkt på resursallokeringsperspektivet av problemet i litteraturen. Främst gäller detta litteraturen under 1950- och 1960-talen. Det författarna ägnar mest intresse åt är hur organisationer skall uppnå optimalt resursutnyttjande med bibehållen lokal autonomi. Skapandet av affärsförhållanden mellan levererande och mottagande enheter eller skapandet av ett lönsamhets-

1) Det är i detta sammanhang viktigt att ha klart för sig att internpridförfattare främst verkar ha haft för ögonen stora divisionaliserade organisationer, där divisionerna (vanligen både de levererande och de mottagande) är autonoma profit- eller investmentcenters. Problematiken vid andra former av ansvarsförhållanden är mycket sparsamt behandlad. Den fråga man ställer sig är naturligtvis hur generella divisionsresonemangen är.

respektive kostnadsmedvetande uppfattas däremot inte som problematiskt. Atminstone ägnas denna aspekt av problematiken inte något större intresse.

Den tolkning vi kan göra är att resursallokeringsproblemet upplevdes som det stora problemet under 1950- och 1960-talen och att detta var det problem som teoretikerna kunde hjälpa till att strukturera och söka lösningar för. 1950- och 1960-talen blev också de ekonomiska teoretikernas decennier även om redovisarna fanns med och bevakade främst resultatmättningsproblemet.

3.2.4 Betoning av organisatoriskt perspektiv

I slutet av 1960-talet och framförallt under 1970-talet har ett antal olika ansatser med ett organisatoriskt perspektiv växt fram som en kritik av den förenklade verklighetsbild som resursallokeringsperspektivet bygger på.

Vi kan särskilja främst två ansatser. Den ena ansatsen tar sin utgångspunkt i individers beteende i organisationen medan den andra främst fokuserar utformningen av internprissättningen som ett delsystem bland flera i en organisation. Det gemensamma för dessa bägge ansatser är att de tar utgångspunkt i att ett internprissystem fungerar i ett organisatoriskt sammanhang.

Mycket pekar mot att forskningen avseende internprisinstrumentet inom den närmaste framtiden kommer att centreras kring det organisatoriska perspektivet. Det är väsentligt att poängtera att kunskapsnivån inom detta perspektiv idag är tämligen låg, och får karakteriseras som främst bestående av spridda teorifragment.

3.3 RESURSALLOKERINGSPERSPEKTIVET

3.3.1 Marknadsekonomi är idealet

Det perspektiv på internprisproblemet som ägnats mest intresse är resursallokeringsperspektivet. Hur få ett optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser när allokeringsbesluten i linje med en decentraliseringstanke skall fattas lokalt?

Onekligen är det så att de lokala beslutsfattarna har den bästa detalj-informationen samtidigt som de saknar helhetsperspektivet. Risken är följaktligen att beslutsfattandet blir suboptimalt. Inte minst med tanke på att de lokala beslutsfattarna i linje med lönsamhetsansvar och lönsamhetsstyrning måste förväntas agera utifrån ett egenintresse och fatta beslut som optimerar resultatet för det egna ansvarsområdet.

Problemet är därmed att ge de lokala beslutsfattarna information så att de kan fatta totaloptimala beslut och bygga in incitament så att de agerar i linje med detta. Allt detta dock utan att de lokala beslutsfattarnas beslutsautonomi inskränks. Att blanda in centralt beslutsfattande är följaktligen uteslutet, åtminstone i principlösningen.

Lösningen på detta "styra utan att styra"-problem trodde man sig finna i marknadsekonomitanken.

Economists have long recognized that demand and supply schedules in a market (simple price and quantity relations) summarize enormous amounts of information with respect to the costs of producing and benefits derived from obtaining the good in question. If a market device can be introduced, planning and control can be left to the market clearing mechanism, with each division attempting to maximize its own profits, bidding for scarce productive resources held by the firm as a whole (e.g. working capital) or produced by other divisions of the firm as intermediate products. Thus, the coordinating mechanism, operated by corporate headquarters, would be a set of markets, one for each good in question; the role of corporate headquarters would be to find the price for each market that would equate total supply to total demand. This price is called the "transfer price" for the good in question. When this set of prices has been found, an optimal allocation of scarce resources has been attained, and profits for the firm as a whole are at a maximum.

(Hass, 1968 , sid B-311)

Genom att för den interna handeln försöka efterlikna det som sker på en marknadsplats, skulle "the invisible hand", liksom på marknadsplatsen, leda de lokala beslutsfattarna mot ett totaloptimalt agerande. Detta utan att komma i konflikt med beslutsfattarnas egenintresse eller autonomi.

Marknadsplatsen skulle efterliknas genom att organisationens interna handel kopplades samman med den handel av samma prestationer som skedde utanför organisationen. De interna prestationerna skulle värderas efter det värde som fanns på marknaden och levererande och mottagande

enheter skulle vara fria att sälja respektive köpa externt. Detta var idealet och är så än idag bland internpristeoretikerna.

Problemet var och är fortfarande att denna koppling inte alltid låter sig uppnås så enkelt. Alla interna prestationer finns inte på en extern marknad och dessutom är det så att alla företagsledningarna inte är intresserade av att låta divisioner fritt gå utanför den egna organisationen när kapacitet finns internt.

Listan på problem som möter en organisation när denna vill försöka koppla sig till marknaden skulle kunna göras lång. Litteraturen är full med exempel på hinder.

Det har också visat sig att de mycket specifika förutsättningar¹⁾ som krävs för att en renodlad marknadskoppling skall leda till en optimal resursallokering mycket sällan är vid handen. Marknadskopplingen blev idealet men visade sig inte vara lösningen på problemet mer än i mycket specifika fall.

Marknadskopplingen kan ses som specialfall av prisdecentralisering²⁾. När denna koppling inte visade sig så enkel sökte man efter andra former av prisdecentralisering.

The 'classical' theorem of welfare economics states that with perfect competition among firms (in our case, among the subparts of the organization) and in the absence of external economies or diseconomies (costs or revenues not reflected directly or through the prices in the profit and loss statements of the separate units) profit maximization by individual firms (by subparts of the organization) will maximize social welfare for the economy (maximize profit for the whole firm).

However significant to the plan-or-no-plan debate, this theorem has little relevance for decentralization through pricing within the firm; for the conditions of perfect competition are met only for those intermediate products that have a market outside the firm as well as internally. In the absence of external markets to pro-

1) För en analys av olika förutsättningar se t ex Hirshleifer (1956, 1957), Gould (1960) och Thomas (1980). För en kritik se t ex Bierman (1959), Gould (1964), Li (1965), Goetz (1967) och NICB (1967).

2) Se t ex March & Simon (1958) sid 201. Arvidsson (1971) använder en annan begreppsapparat. Med prisdecentralisering avser Arvidsson att fastställandet av pris sker decentralt (sid 10 och 34). Hans begrepp är "styrning med internpriser" (sid 9).

vide a measuring stick for prices, the organization is beset internally with all the problems of monopoly and imperfect competition in general.

However, there is a more modern theorem, due to Barone, which states that the invisible hand will operate satisfactorily without perfect competition but still assuming the absence of external economies or diseconomies, provided we substitute for profit-maximizing the rule that each subpart of the organization sets marginal cost (i.e. variable cost) equal to price for each of the variables it can control. This rule will clear markets (e.g. prevent continued accumulation or disaccumulation of inventories) and will, under the given assumptions, lead to profit maximization for the firm.

(March & Simon, 1958, sid 202)

I centrum för uppmärksamheten var fortfarande resursallokeringsproblemet när beslutsfattandet var decentraliserat. Observera att det fortfarande var önskvärt att uppnå optimalitet utan att de lokala beslutsfattarnas autonomi inskränktes. Grunden för uppnåendet av optimaliteten skall vara de lokala beslutsfattarnas egenintresse. Problemet måste följaktligen lösas genom att en överensstämmelse uppnås mellan egenintresse och totalintresse dvs de beslut som totalt ger högst vinst för hela organisationen skall också ge högst vinst för de lokala enheterna.

Huruvida denna överensstämmelse kommer att finnas eller ej är beroende av det värde som åsätts de interna prestationerna. Detta genom att levererande- och mottagande enheters vinst av en handel är beroende av värdet på prestationen. Vilken värdering av prestationen som görs blir således kritisk för hanterandet av resursallokeringsproblemet.

Med denna problemuppfattning blev det också naturligt att centrera intresset kring prisbasen. 1950- och 1960-talens litteratur är också till stora delar en analys av vilken värdering som kan förväntas leda till en optimal resursallokering.

Vi skall inte fördjupa oss i de olika analyser och ansatser som föreslagits i litteraturen¹⁾. Inom resursallokeringstraditionen finns emellertid olika utvecklingslinjer och det kan vara på sin plats att åtminstone i korta drag presentera dessa.

1) Vi hänvisar här till Arvidsson (1971) och Thomas (1980), som båda erbjuder utmärkta sammanfattningar av de ansatser som föreslagits i litteraturen.

3.3.2 Marginalkostnadsansatsen

Det gemensamma för alla ansatser inom resursallokeringstraditionen är att huvudintresset centreras runt prisbasen och att man ställer sig frågan vilket pris på interna prestationer som leder till att den optimala resursanvändningen uppnås. Vidare att alla i botten bygger på den traditionella ekonomiska teorin som säger att prestationer skall värderas utifrån dess ekonomiska värde.

Det klassiska angreppssättet inom området är marginalkostnadsansatsen. Föregångare inom denna ansats är klassikern före alla andra Hirshleifer¹⁾. Han och hans efterföljare²⁾ föreslår en värdering utifrån leverantörens marginalkostnad (särkostnad för den sist tillverkade enheten) eller approximativt leverantörens rörliga kostnad. En sådan värdering skulle leda till en på kort sikt optimal resursanvändning.

If a single joint level of output is to be determined (because no market for the intermediate commodity exists, or for any other reason), this output should be such that the sum of the divisional marginal costs equals the marginal revenue in the final market. To achieve this result by internal pricing, the transfer price must equal the marginal costs of the seller division.

(Hirshleifer, 1956, sid 183)

En rad invändningar har anförts mot denna marginalkostnadsprissättning³⁾. En av de mer grundläggande är att denna inte är förenlig med en decentraliserad organisation.

First and most important, a change to a costbased system involves far broader changes than mere adjustments in the accounting system. It involves a return to a more traditional form of organization which depends on direction from above, rather than delegation of authority for operating decisions. The divisions no longer are autonomous, and the profit centers no longer operate as independent profit-making organizations. This solves the problems of divisionalization or profit center control by getting rid of the system.

(Cook, 1957, sid 76)

-
- 1) Nästan alla artiklar och böcker på området har något citat eller gör någon referens till Hirshleifers verk. Hirshleifer (1956, 1957, 1964).
 - 2) Bland de mest refererade märks Gould (1960 och 1964), Ronen & McKinney (1970) och Naert (1973).
 - 3) I stort sett alla artiklar på området har någon kritisk synpunkt. De mest genomarbetade finns i Arvidsson (1971), Abdel-Khalik & Lusk (1974) och Thomas (1980). Se också Hirshleifer (1956, 1957, 1964).

Detta resonemang bygger på att ett marginalkostnadspris inte ger levererande enhet något incitament att leverera. Kvantitetsstyrning blir således nödvändig¹⁾. Marginalkostnadsansatsen klarar således inte av att skapa den överensstämmelse mellan egenintresse och totalintresse som är ett krav för att en prisdecentralisering skall vara möjlig.

Resonemanget bygger på avräkningsmodellens inverkan på resultatfördelning. Mera generellt kan vi säga att denna konsekvens hänger samman med en avräkningsmodells inverkan på fördelningen av internprestationsräntan²⁾, dvs vinsten av den interna handeln. Ett användande av marginalkostnadsbaserade pris innebär att levererande enhet aldrig kan visa på någon vinst om marginalkostnaden minskar med volymen eller om marginalkostnaden är konstant³⁾. Vinst förutsätter att marginalkostnaden ökar med volymen. Dessutom kan en effektivitetsökning i levererande enhets resursumvandling innebära ett minskat resultat för leverantören.

Slutsatsen man kan dra av detta är således att marginalkostnadsansatsen knappast motiverar levererande enhet till ett optimalt agerande eller kan ligga till grund för en meningsfull utvärdering av enheternas ar-

1) Se Arvidsson (1971) sid 36.

2) Begreppet internprestationsränta är hämtat från Frenckner (1954). Frenckner definierar detta som skillnaden mellan "... företagets eller företagskombinationens egna kostnader för internprestationerna och motsvarande kostnader för att anskaffa samma prestationer utifrån." Frenckner (1954) sid 179. Thomas (1980) har en något annorlunda mätning av internprestationsräntan. Enligt honom är internprestationsräntan lika med företagets totala vinst av internprestationen. Se Thomas (1980) sid 119.

Båda definitionerna är naturligtvis intressanta. Frenckners mått visar resultatet av att ha en egen leverantör och får anses vara tillverkarens bidrag till företagets totalresultat, medan Thomas mått visar det resultat som divisionerna tillsammans lyckats generera. Vanligen är det så att man måste hålla sig till det senare måttet. Detta då Frenckners mått förutsätter att det finns ett trovärdigt marknadspris på den internt levererade enheten. Vi använder därför begreppet internprestationsränta i Thomas mening.

3) Detta då priset skall sättas lika med särkostnaden för den sista enheten. För en utveckling av denna punkt se framförallt Thomas (1980) sid 148 ff.

betsinsats. Härmed är det också tveksamt om denna ansats kan sägas vara förenlig med en decentralisering åtminstone i en profit center-organisation¹⁾.

3.3.3 Flerdimensionella avräkningsmodeller

Det skall här poängteras att resultatfördelningseffekter inte är unika för marginalkostnadspris.

... a company that engages in transfer pricing will always earn an overall profit. If it treats both transferor and transferee as profit centres, inevitably the transfer price used affects how much of that overall profit it attributes to each division. That's to say, the transfer price inevitably involves a one-to-many (at least one-to-two) allocation of global profits even if, in itself, the transfer price is a one-to-many-allocation-free tracing of direct costs.

(Thomas, 1980, sid 119)

Alla internpriser har konsekvenser på fördelningen av internprestationsröntan. Det är dessutom så att alla endimensionella avräkningsmodeller medför att röntan på något sätt delas mellan levererande och mottagande enheter. Förhållandet mellan enheterna vad gäller resultatfördelningen har således en karaktär av nollsummespel, dvs det den ena vinner förlorar den andre. Mekaniken är enkel. Ju högre pris desto bättre resultat för leverantören och sämre för mottagaren.

Det är bland annat för att försöka hantera denna resultatfördelnings-effekt mera rättvisande som flera författare föreslår att man skall arbeta med olika priser för leverantör och mottagare ("dual pricing"). Det finns här flera ansatser²⁾. Drebin föreslår t ex:

The buying division should be charged marginal cost, while the selling division should be credited for selling price minus profits and cost to complete.

(Drebin, 1959, sid 54)

1) Som lösning på problemet har också många författare föreslagit att levererande enheter hanteras som cost center om externt marknadspris saknas och att dessa levererande enheter styrs via någon form av förkalkylerade kostnader. Detta är också den lösning som det senaste större praktikerorienterade arbetet på området förordar. Det arbete som här avses är Benke & Edwards (1980) vars arbete initierats och genomförts inom NAA-s ram.

2) Se t ex Frenckner (1954), Drebin (1959), Greer (1962), Mc Lain (1963), Baughman (1970), Troxell (1973), Edwards & Roemmich (1976) och Emmanuel (1977).

Fördelen med denna ansats är att leverantören kan tillgodoräknas sin insats för resultatets erhållande utan att hänsyn behöver tas till mottagaren och viceversa¹⁾. Vinstutdelningen och härigenom nollsummesituationen försvinner härigenom²⁾.

På motsvarande sätt kan incitament skapas för levererande och mottagande enheter oberoende av varandra. Problemet som fanns i marginalkostnadsansatsen ovan, att leverantören ej har incitament att leverera, kan därmed lösas. Med denna ansats kan en optimal resursallokering (i marginalkostnadsansatsens mening) uppnås utan att leverantören tvingas till försäljning.

Det stora problemet med denna ansats är att summan av delarnas resultat inte blir lika med organisationens totala resultat, utan vanligen högre. Detta kan ställa till med tolkningsproblem.

This is no cure-all, and it is not applicable in all situations. It does, however, permit each manager to state his own results on a basis which puts them in the most favorable light, leaving appraisal of their validity, from an overall viewpoint, where such appraisal belongs, as a function of top management. The essential is to free divisional managers of what are not divisional responsibilities.

(Greer, 1962, sid 12)

De "dual pricing"-ansatser som bygger på en marginalkostnad lider dessutom av samma brister som den endimensionella ansatsen. Betoning ligger på ett kortsiktigt perspektiv och man bortser från värdet av resursernas alternativutnyttjande.

I försök att åtminstone förbättra de lokala beslutsfattarnas information³⁾ har flera författare⁴⁾ förespråkat en avräkningsmodell där av-

1) Motsvarande kan också uppnås genom s k integrerad resultatmätning. Se Arvidsson (1971) sid 56 ff.

2) Man kan i och för sig fråga sig vilket som är bäst för en organisation. En ansats där leverantör och mottagare står i motsatsställning till varandra eller en ansats där båda parter i alla lägen tjänar på att samarbeta.

3) Ett annat argument för denna ansats är att den ger en rättvisare fördelning av internprestationsrättan.

4) Se t ex Frenckner (1954), Cook (1955), Li (1965) och Solomons (1965). Frenckner (1954) har dessutom föreslagit en modell som kombinerar tvåstegsavräkning med olika pris till leverantör och mottagare.

räkning sker i två steg. Denna ansats har emellertid inte ägnats speciellt mycket intresse i litteraturen. Låt oss här därför bara visa ett exempel på hur en sådan ansats kan utformas.

1. A charge per unit of product, determined (as already described) by equating the marginal cost of the producing division with the marginal revenue of the selling division. This charge, therefore, covers the variable costs of the product and, perhaps, a part of the fixed costs as well.
2. An annual lump-sum payment for the franchise to handle the product. This should cover the contribution required from the product towards fixed costs and profit. The essential point is that the lump-sum payment, fixed by negotiation once a year on the basis of the expected volume of transfers, will not be affected by the actual volume of transfers. It will, therefore, not enter into the selling division's calculation of the amount of the product it ought to take. That division will, accordingly, not be deterred from acting to maximize the company's net revenue from the product.

(Solomons, 1965, sid 201)

3.3.4 Matematisk programmering

En ytterligare utvecklingslinje inom resursallokeringstraditionen är den matematiska programmeringen. Vid denna ansats fastställs priset utifrån ett alternativkostnadsperspektiv. Ansatser inom detta område växt fram som en metod att hantera mer komplexa situationer.

Whenever there is more than one buying and selling division, the internal market resembles a monopolistically competitive market. In this situation, unless transfer prices are set according to some allocation model, they will in effect be negotiated. Divisional profits therefore may reflect the ability to negotiate rather than effectively to utilize resources. It is this third case of monopolistic competition with several participants which initially motivated the use of linear programming to generate transfer prices.

(Abdel-Khalik & Lusk, 1974, sid 16)

I situationer av denna typ är marginalkostnadsansatsen inte tillräcklig för att få en optimal resursallokering ens på kort sikt. Matematisk programmering i form av LP-modeller erbjuder här en lösning genom att de skuggpriser som modellerna genererar kan användas som mått på alternativkostnaden.

Förslaget att använda LP-modeller som lösning på resursallokeringsproblemet i centraliserade organisationer har blivit kraftigt kritiserat¹⁾.

Förutom att peka på "tekniska" problem och problem att få den fullständiga information som är nödvändig har många i litteraturen ifrågasatt om en LP-ansats överhuvudtaget är förenlig med en decentraliseringstanke²⁾. Argumenten är i princip de samma som anförts mot marginalkostnadsansatsen. Resultatfördelningen blir godtycklig och det finns inget direkt samband mellan redovisat resultat och det sätt på vilket enheten utfört sitt arbete. Dessutom blir någon form av kvantitetsstyrning nödvändig. Grovt uttryckt kan vi säga att ansatsen ger svar på vilken resursallokering som är optimal men hjälper oss inte med hur vi skall nå detta optimumläge utan att inskränka på enheternas autonomi³⁾. Liksom vid marginalkostnadsansatsen måste autonomin även med denna ansats offras om en optimal resursallokering skall kunna uppnås.

Under 1960- och 1970-talen har det emellertid lagts fram ett antal förslag till hur dessa till synes oförenliga önskningskrav skall kunna uppnås samtidigt. Dessa s k dekomponeringsansatser bygger alla på en anpassningsprocess där den totaloptimala lösningen successivt växer fram genom en dialog mellan divisionerna och en central enhet. Dialogen kan se olika ut. Ett exempel är att dialogen centreras runt styrpriser. En sådan prisbaserad dialog⁴⁾ kan t ex börja med att den centrala enheten skickar ut priser på olika prestationer till divisionerna som utifrån dessa räknar fram vad som skulle vara optimal kvantitet sett ur detta perspektivet. Den centrala enheten gör sedan en beräkning av vad dessa "divisionsoptimala" förslag skulle leda till för totalt resultat. Är

1) Abdel-Khalik & Lusk (1974) och Thomas (1980) är bland de mer genomtänkta analyserna. Se också t ex Dopuch & Drake (1964), Arvidsson (1971), Watson & Baumler (1975), Bailey & Boe (1976) och Flavell (1977).

2) Se t ex Dopuch & Drake (1964), Abdel-Khalik & Lusk (1974), Bailey & Boe (1976) och Thomas (1980).

3) En lösning på detta problem är enligt Onsi (1970) att utnyttja en tvådimensionell avräkning. Mottagaren debiteras skuggpriset och leverantören tillgodoräknas förutom skuggpriset även ett "motivationsbidrag", vilket är lika med "... the difference between the center's maximization figure and that from the corporate optimal solution". (sid 540).

4) Den på pris baserade dialog vi här presenterar bygger på en av Baumol & Fabian (1965) föreslagna procedur.

inte detta optimalt räknar man utifrån en matematisk modell fram nya priser som skickas till divisionerna. Dessa gör därefter en ny bedömning och rapporterar in de nya "divisionsoptimala" förslagen. Denna process upprepas tills en optimumpunkt uppnåtts.

Hur de s k styrpriserna fastställs är naturligtvis kritiskt för om och hur snabbt optimumpunkten uppnås. Det finns här en rad ansatser¹⁾. Att gå in i detalj på dessa skulle här föra för långt. Låt oss här enbart konstatera att åtminstone upphovsmännen menar att styrpriserna är möjliga att räkna fram och att de leder fram mot en optimumpunkt²⁾.

Hur lyckade dessa ansatser är ifråga om att uppnå detta optimum med bibehållen lokal autonomi är emellertid tveksamt. Det är helt klart att denna ansats liksom övriga resursallokeringsansatser leder till en konstlad resultatfördelning³⁾.

Vad gäller de lokala beslutsfattarnas autonomi i beslutssammanhang ger de iterativa inslagen åtminstone ett intryck av autonomi. Flera författare poängterar emellertid att denna ansats i många fall kräver en aktiv styrande insats från den centrala enhetens sida⁴⁾.

... it's notorious that many mathematical programming approaches require explicit central-office stipulation of divisional decisions after their final iterations have been completed, and that such *terminal interventions* are destructive of divisional autonomies. This difficulty is a grave one ...

(Thomas, 1980, sid 174)

Autonomi eller ej är naturligtvis en fråga om grad. Onekligen är dekomponeringsansatserna bättre än de traditionella LP-ansatserna i detta avseende. Vi har emellertid svårt att uppfatta en dekomponeringsansats som den ideala ansatsen i en decentraliserad organisation.

The role of the division manager in such a system is to make sure that data are transmitted when required, accept the optimal transfer price, and use the set of relationships that have been communicated by headquarters to set the production levels. Even though di-

1) Bland de mest citerade märks Baumol & Fabian (1964), Whinstone (1964), Hass (1968) och Jennergren (1972).

2) Thomas (1980) tar en liknande ståndpunkt. Se Thomas (1980) sid 173.

3) Se t ex Abdel-Khalik & Lusk (1974) och Thomas (1980).

4) Se t ex Ruefli (1971), Abdel-Khalik & Lusk (1974) och Bailey & Boe (1976). För en motsatt åsikt se Ronen & McKinney (1970).

visions solve their quadratic programs to determine the output level, the fact remains that the divisions do not independently formulate the entire problem. It is doubtful that divisional decision-makers will perceive these communication manipulations as representing decentralized decision-making.

(Abdel-Khalik & Lusk, 1974, sid 20)

3.4 ORGANISATORISKT PERSPEKTIV

3.4.1 Internprissättning i praktiken

Efter genomgången av dessa i litteraturen diskuterade modellerna och metoderna för internprissättning, blir en naturlig fråga vilken genomslagskraft de haft i praktiken. Hur framgångsrika har internpristeoretikerna varit då det gällt att föra ut sina lösningar till praktiker? Om man ser till vilka prissättningsmetoder som faktiskt användes ute i företag blir svaret föga smickrande för internpristeoretikerna.

En genomgång av några centrala empiriska undersökningar som genomförs avseende internprispraxis pekar i en bestämd riktning. Modeller som bygger på marginalkostnadsansatser, flerdimensionell avräkning, matematisk programmering etc har i det närmaste inte fått något genomslag alls ute bland praktiker. Arvidsson anger bl a följande orsaker:

Det senaste decenniets deduktiva forskning om allokeringsmodeller, decentralisering med internpriser etc har - bortsett från vissa tillämpningar inom processindustrin - inte haft någon större inverkan på praktiken. Avståndet mellan modellerna och den komplicerade verkligheten har varit för stort. Modeller av optimeringstyp förefaller heller inte vara speciellt lämpade för användande på ett område som detta, där rationaliteten är så begränsad på grund av bristande information, komplexa målstrukturer etc. Decentralisering genom skapande av divisioner, sektorer o dyl har i stället möjliggjorts bl a genom relativt osofistikerade metoder för internprissättning.

(Arvidsson, 1971, sid 65)

Bakom denna slutsats om internprisanvändning i praktiken, ligger bl a en enkätundersökning om praxis i svenska företag. Resultat från undersökningar av praxis i andra länder pekar i samma riktning¹⁾. Efter en genomgång av ett antal praxisstudier konstaterar Thomas t ex:

1) Se t ex NACA (1956), Stone (1957), Solomons (1965), NICB (1967), Mautz (1968), Larson (1970), Okpechi (1976) och Vancil (1979) för en redogörelse för praxis i USA. Se även Livesey (1967), Piper (1969) och Emmanuel (1977) för praxis i England och Larsson, Sundquist och Arvidsson (1971) för svensk praxis.

... all available empirical evidence indicates that in the U.K. and North America *practical men usually shun the sorts of opportunity-cost transfer prices recommended by theorists.*

(Thomas, 1980, sid 128)

Även i en av de senaste enkätstudierna gör Tang samma konstaterande. Undersökningen avsåg förhållanden i amerikanska och japanska företag.

There seems to be a gap between the concepts advocated by many writers and those of practitioners with respect to the use of transfer prices. The concepts of marginal cost and opportunity cost, the decomposition method or other programming methods have been advocated by many authorities in the past. However, the acceptance of these concepts or methods among large industrial firms in the United States and Japan appears to be minimal.

(Tang, 1977, sid 91)

3.4.2 Mot ett nytt perspektiv

Bakom de begränsade framgångarna i praktiken för de senaste årens internprismodeller inom resursallokeringsansatsen kan ligga många förklaringar. En möjlig förklaring står att finna i att flera av de tekniker man använder sig av främst är avsedda för problem av sk operationsanalytisk karaktär. Det rör sig i hög utsträckning om olika matematiska modeller, LP-modeller, ekonomiska analyser etc som är framtagna och främst avpassade för att lösa olika operativa styrproblem av typen lagerhållning, utformning av produktionsprocesser, val av transportvägar etc. Dessa tekniker är således inte framtagna för att primärt vara hjälpmedel i den administrativa styrningen. Då internpris-system i praktiken huvudsakligen används som ett administrativt styr-system i en organisation där människors beteende har en framträdande betydelse, har därmed de operationsanalytiskt utformade modellerna små förutsättningar att kunna fungera.

Det är således det förhållande att internprissystem främst användes som administrativt styrsystem som har gjort organisatoriska frågor avseende internprisinstrumentet allt mer väsentliga. I litteraturen har det dock inte förrän på senare år presenterats några bidrag med denna inriktning.

Earnest skriver t ex:

Most rigorous discussions have dealt almost exclusively with resource allocation aspect of transfer prices. Only anecdotal evidence has been offered relative to the behavioral aspects of transfer prices. ... the behavioral aspects of transfer prices may be just as important as resource allocation aspects. Thus, it would appear at this point that rigorous investigations of the behavioral aspects of transfer prices are needed.

(Earnest, 1978, sid 5)

Även Thomas ansluter sig till de som anser det organisatoriska perspektivet viktigt att fokusera.

Finally, one's orientation in transfer pricing should always be behavioural. The relevant question is never "What's the correct approach?" There *is* no correct approach, for "correct" implies exactly the sort of theory that is unobtainable here. Instead, the appropriate question is the opportunistic (even slightly cynical) one: "What's apt to produce the sorts of dysfunctional behaviour that we best can live with?"

(Thomas, 1980, sid 222-223)

Då denna mer organisations- och beteendeinriktade syn på internprisinstrumentet först på senare tid funnit gehör hos forskarna inom området, ligger det i sakens natur att kunskapsnivån är tämligen låg. Det är snarast så att det endast föreligger vissa teorifragment som berör internprisinstrumentet i dess organisatoriska sammanhang.

3.4.3 Två ansatser inom det organisatoriska perspektivet

Enligt vad vi kunde konstatera har det på senare tid växt fram en ny syn på internprisinstrumentet. Vi har här valt att diskutera denna nya syn under beteckningen organisatoriskt perspektiv. Vi vill här främst lyfta fram två ansatser inom perspektivet som vi funnit intressanta. Den ena ansatsen tar sin utgångspunkt i individens beteende i organisationen, medan den andra fokuserar utformningen av styrsystem som ett delsystem i en organisation.

Inom redovisningsforskningen har under de senaste årtiondena en ny forskningsgren växt fram, "behavioral accounting". Inom denna gren betonas de beteendeinriktade aspekterna av olika ekonomiska styrsystem.

Bland studier inriktade på denna problematik kan nämnas Argyris (1952), Stedry (1960), Hofstede (1968) och Hopwood (1973). Dessa beteendeenriktade studier fokuserar alla informationens inverkan på någon aspekt av individers beteende. Utgångspunkten är att ett och samma styrsystem kan ge olika beteende. Sambandet mellan information och agerande är således inte okomplicerat.

Även inom internpridforskningen har man på senare tid påverkats av forskningen inom "behavioral accounting". Allt oftare betonas i litteraturen betydelsen av att beakta individens beteende i internprissammanhang.

Thomas skriver t ex att:

... we should be very cautious of any suggestions that a particular transfer-pricing approach is optimal. For too much depends on how individual managers react.

(Thomas, 1980, sid 256)

Thomas noterar också betydelse av empirisk forskning inom området.

Certainly, here is a place where additional empirical research, directed explicitly at the managerial level, could be most helpful.

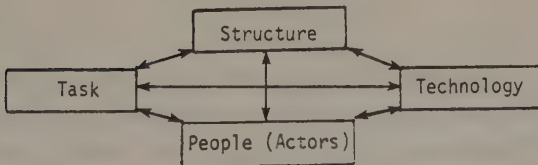
(Thomas, 1980, sid 256)

Den andra organisationsteoretiskt inspirerade ansatsen på internpris-sättning tar sin utgångspunkt i att ett ekonomiskt styrinstrument kan ses som ett delsystem som används och fungerar tillsammans med andra delsystem i en organisation. Detta har bl a diskuterats i form av försök att relatera ekonomiska styrinstrument till olika faktorer som instrumentet skall stämma överens med (s k överensstämmelsemodeller). Dessa modeller poängterar betydelse av att se instrumentet i ett sammanhang och tar sin teoretiska utgångspunkt i systemteorin. De centrala begreppen i modellerna är överensstämmelse och brist på överensstämmelse ("fit" och "misfit").

Angreppssättet kan sägas gå ut på att vi ej kan få ett fungerande delsystem (t ex ett styrinstrument) utan att ta hänsyn till en rad andra delsystem. För att ett delsystem skall fungera krävs att systemen överensstämmer, dvs de interagerande systemen stödjer och förstärker varandras struktur och inte bryter ner och därmed stör varandras struktur.

Överensstämmelsebegreppet har fått en stor betydelse i flera organisationsteoretiska forskningstraditioner. En av de teoribildningar som förespråkar betydelsen av överensstämmelse mellan olika delsystem är contingency-teorin. Denna teori har växt fram som en kritik mot tidigare gällande organisationsteoretiska modeller som oftast innebar försök att diskutera generellt giltiga principer för god organisation. Istället vill contingency-teorin poängtera betydelsen av situationens krav, vilka i det enskilda organisationsfallet avgör en bästa organisationsform. Problemställningen blir härmed att försöka utröna vilka dessa situationsfaktorer är och hur de påverkar den enskilda organisationen. De klassiska verken inom denna del av den organisationsteoretiska forskningen är bl a Burns & Stalker (1961), Woodward (1965) och Lawrence & Lorsch (1970 (1967)).

Inom litteraturen kan man finna flera olika försök att ta fram situationsfaktorer som är väsentliga att beakta vid utformningen av en effektiv organisation. Ett försök har gjorts av Leavitt där han i en modell diskuterar olika delsystem som bör samverka i en organisation. Dessa delsystem är task, people, technology och structure.



Figur 3.1: Leavitts modell

Dessa delsystem beskrivs av Leavitt på följande sätt:

Task refers, of course, to industrial organization' *raison d'être*: the production of goods and services, including the large numbers of different but operationally meaningful subtasks that may exist in complex organizations.

Actors refers chiefly to people, but with the qualification that acts executed by people at some time or place need not remain exclusively in the human domain.

Technology refers to direct problemsolving inventions like work-measurement techniques or computers or drill presses. Note that both machines and programs may be included in this category.

Finally, *structure* means systems of communications, systems of authority (or other roles), and systems of work flow.

(Leavitt, 1965, sid 1144)

Leavitts modell har sedan utvecklats och använts i en rad sammanhang t ex för att diskutera organisatoriska förändringar. En annan utveckling av Leavitts tankar har skett i syfte att utifrån en överensstämmelsemodell diskutera utformning av administrativa styrinstrument. Exempel på detta är Dalton (1971) och Andersson & Bruzelius (1977). Enligt Dalton bör ett styrinstrument ("formal management controls") utformas i överensstämmelse med task, people och social structure. Andersson & Bruzelius bygger vidare på Daltons modell och tillägger att styrsystemet även bör anpassas till teknologi och framförallt företagets affärsidé.

Huvudtanken bakom dessa olika överensstämmelsemodeller för design av styrsystem är att på ett övergripande plan försöka fånga in ett antal delsystem som är viktiga att beakta vid design av styrsystem allmänt. Vissa försök att tillämpa dessa tankar för att diskutera utformning av det specifika styrinstrumentet internprissättning har även gjorts. Av svenska författare inom internprisområdet som arbetat med överensstämmelsebegreppet kan nämnas Arvidsson (1971) och Arwidi & Winqvist (1977).

Arvidsson tar sin utgångspunkt i Leavitt och diskuterar ett förslag till modell för att belysa att internpriset är en integrerad del av företagets totala styrsystem. Internprissättningens utformning ingår i komponenten "tekniska lösningar" vilken skall bringas i överensstämmelse med komponenterna strukturella lösningar, problemet och personaladministrativa lösningar.

Arwidi & Winqvist diskuterar utnyttjande och konstruktion av internprissystem ur två perspektiv - uppifrån och nerifrån. I perspektivet

uppifrån tar man utgångspunkt i en organisationell kontext medan perspektivet nerifrån utgår från internprissystemets funktionella och strukturella egenskaper. Perspektivet uppifrån försöker förklara det organisatoriska sammanhang i vilket internprissystemet verkar och gör det utifrån en överensstämmelsemodell där delsystemen är produkter/marknader, organisationell struktur, affärsidéer samt planering och kontroll.

En av de mest uppmärksammade företrädarna för synen på internpris-instrumentet som ett delsystem i ett organisatoriskt sammanhang är Watson & Baumler. Med utgångspunkt i främst Thompson (1967) och Lawrence & Lorsch (1970 (1967)) diskuterar författarna internprissättningens roll som instrument för differentiering och integration. Man konstaterar att internprissättning här kan ha en dubbelroll.

... we suggested the management accounting system can be designed to enhance the organizational differentiation achieved or to facilitate organizational integration. The transfer pricing mechanism, being part of the management accounting system, can be used to enhance organizational differentiation and to facilitate organizational integration.

(Watson & Baumler, 1975, sid 473)

Den roll internprissättning kan få är i hög usträckning beroende av den situation i vilken instrumentet skall verka. Prissättningens konkreta utformning hänger även ihop med denna rolltilldelning.

The transfer pricing mechanisms will probably play the role of enhancing differentiation in those instances in which integration is easily attained. This may well be achieved by the use of formula pricing mechanisms. In other cases, integration will be a major organizational problem. Consequently, the transfer pricing mechanism could be utilized to facilitate integration. An appropriate transfer price mechanism in this case seems to be negotiated pricing.

(Watson & Baumler, 1975, sid 473)

Vill man således använda internprisinstrumentet för att underlätta en integration av organisationen är det därmed naturligt att arbeta med prisfastställandet som en förhandling. Watson & Baumler knyter här an till tankar som tidigare framförts av bl a Dean (1955), Cook (1955) och Fremgen (1970) vilka alla diskuterat förhandlingsbaserad internprissättning.

4 INTERNPRISSÄTTNING I STATSFÖRVALTNINGEN - EN DESKRIP- TIV BILD

4.1 ETT OMFATTANDE FLÖDE AV INTERNA PRESTATIONER

Myndigheter utnyttjar andra myndigheters resurser i en rad olika sammanhang och för en rad olika ändamål. Det kan vara att en myndighet saknar egen kompetens eller nödvändig utrustning, t ex när konsumentverket utnyttjar statens provningsanstalt för dammsugarprovningar eller när statens vägverk utnyttjar statens väg- och trafikinstitut för olika undersökningar. Det kan vara att två eller flera myndigheter kommer överens om att gemensamt utnyttja en resurs, t ex när en rad myndigheter i Örebro flyttar samman och utnyttjar en gemensam växel, ett gemensamt vaktmästeri etc. Utnyttjandet kan också vara framtvingat av lag och förordningar, t ex när myndigheter har förtullningsärenden hos tullverket eller vara följden av en administrativ ordning, t ex när byggnadsstyrelsen förvaltar myndigheters lokaler eller när statens löne- och pensionsverk hanterar ärenden avseende den statliga personalpensioneringen.

Sammantaget medför alla dess utnyttjanden att ett omfattande flöde av prestationer uppstår mellan myndigheterna i statsförvaltningen. Av denna mängd produkter och tjänster som överföres mellan myndigheter prissättes en del medan andra överförs till prestationsmottagare utan någon debitering.

Enligt RRV-skriften Taxor och avgifter 1982 kom ca 1 207 miljoner kronor av avgiftsbelagda myndigheters - exklusive affärsverkens - avgiftsinkomster från andra myndigheter. Detta motsvarade ca 29 % av de avgiftsbelagda myndigheternas totala intäkter budgetåret 1981/82.

Någon samlad bild av flödets totala omfattning finns emellertid inte. Sifferuppgiften ovan omfattar enbart den del av flödet som härrör från avgiftsbelagda verksamheter. Till detta kommer en rad andra flöden som t ex hyror och ADB-tjänster samt inte minst de flöden som idag ej är prissatta. Det finns heller ingen samlad bild av flödets karaktär. Hur ser marknaden ut för olika prestationer? Vad är det för prestationstyper? Hur viktig är internförsäljningen för myndigheters finansiering?

I detta kapitel skall vi diskutera dessa frågor och härigenom försöka

ge en bild av internprestationsflödets omfattning och karaktär. Detta för att dokumentera förhållandena som de gestaltar sig i svensk statsförvaltning och för att ge perspektiv på de flöden vi senare i avhandlingen skall specialstudera.

I avsnitt 4.2 gör vi ett försök till uppskattning av internprestationsflödets omfattning. Denna uppskattning bygger främst på officiellt material hämtat ur Taxor och avgifter och Statsliggaren 81/82. I avsnitt 4.3 karakteriserar vi den internförsäljning som sker av avgiftsfinansierade myndigheter. Denna karakteristik bygger främst på en telefonenkätstudie som vi genomförde sommaren 1982. Enkätstudien omfattade telefonintervjuer med ekonomiansvariga på 75 av de totalt 87 myndigheter som hade avgiftsbelagd verksamhet enligt Taxor och avgifter 1981¹⁾. Ambitionen i studien var att skaffa detaljinformation om de internlevererade prestationerna, och vi arbetade därför vid informationsinsamlingen på prestationsnivå. Härigenom fick vi också fram mer detaljerade försäljningsuppgifter avseende den försäljning som skett till statliga myndigheter än vad som finns i Taxor och avgifter. I Taxor och avgifter finns dessa framtagna som en andel av myndighetens totala försäljning, dvs på myndighetsnivå²⁾.

För att komplettera bilden av internprisproblematiken i statsförvaltningen beskriver vi avslutningsvis i avsnitt 4.4 statsmakternas principer för internprissättning och de utgångspunkter som ligger bakom valet av dessa.

1) Av de tolv myndigheter som ej kontaktats har tre bortfallit av organisatoriska skäl (Regionmusiken och Karolinska sjukhuset har bytt huvudman sedan 1981. Högskolans datorcentraler ingår numera i högskoleorganisationen och har i vårt siffermaterial redovisats under UHÄ.) Av resterande nio är fyra muséer, två har ingen försäljning till statliga myndigheter (Statens institut för läromedelsinfo och Statens hingstdepå) och tre är grupper av decentralt organiserade myndigheter och därför svåra att kontakta (länsstyrelserna, lokala skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten). Sammanlagt svarar dessa nio myndigheter/grupper av myndigheter för en försäljning till andra statliga myndigheter på ca 2 miljoner kronor, dvs mindre än 0,2 % av totala försäljningen. Bortfallet torde därför i detta sammanhang helt kunna negligeras.

2) Jämför vi den sammanlagda summan av alla myndigheters försäljning framräknad via enkäten med uppgifter i Taxor och avgifter finner vi en tämligen god överensstämmelse. I våra telefonintervjuer har vi en totalsiffra som ligger något under siffran i Taxor och avgifter 1982. Denna differens förklaras främst av avrundningsfel samt av att en del av de intervjuade inte kunde uppge 1981/82 års siffror utan enbart siffror avseende 1980/81.

4.2 INTERNPRESTATIONSFLÖDETS OMFATTNING

4.2.1 Omfattningen enligt Taxor och avgifter

Den enda samlade officiella bild som finns av internprestationsflödets omfattning förmedlas av RRV genom den årliga skriften "Taxor och avgifter - om avgiftsbelagd verksamhet vid statliga myndigheter"¹⁾. Enligt denna skrift uppgick interndebiteringarna budgetåret 1981/82 till 1 207 miljoner kronor, räknade som intäkter hos de internprestationslevererande myndigheterna. Detta kan jämföras med de totala intäkterna som under samma budgetår uppgick till 4 218 miljoner kronor. Intäkterna via interndebiteringar utgjorde således 29 % av myndigheternas totala intäkter 1981/82. En precisering av internförsäljningens utveckling de senaste åren ges i tabellen nedan²⁾.

	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82
Total intäkt	2 830	3 461	3 805	4 080	4 218
Försäljning till internkunder	695	763	892	1 010	1 207
Internkunders andel av total försäljning	25 %	22 %	23 %	25 %	29 %

Tabell 4.1: Intäkter från avgiftsbelagd verksamhet och andelen intäkter från andra statliga myndigheter (miljoner kronor resp procent).

1) RRV genomför varje år en enkätundersökning av den ekonomiska utvecklingen vid myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet. Resultatet av denna enkät presenteras i Taxor och avgifter.

2) Materialet hämtat ur Taxor och avgifter 1978-1982.

Delar vi upp myndigheterna i uppdragsmyndigheter respektive reglerande myndigheter¹⁾ kan vi konstatera att för uppdragsmyndigheter utgjorde intäkter från interndebitering 46 % av totalintäkterna, medan motsvarande siffra för reglerande myndigheter var 7 %.

4.2.2 En utvidgad omfattningsmätning

Enligt vad vi slog fast inledningsvis förmedlar Taxor och avgifter ingen fullständig bild av prestationsflödets omfattning utan enbart omfattningen av prissatta prestationer i de myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet²⁾.

Utöver de prestationer som medtagits i Taxor och avgifter finns ytterligare ett antal prissatta flöden. Både sådana prestationer som säljes av de myndigheter som finns med i Taxor och avgifter och sådana som säljes av andra myndigheter. Dessa "övriga prissatta myndighetsprestationer" har vi försökt uppskatta omfattningen av genom att gå igenom Statsliggaren för budgetåret 1981/82. Denna grupp av prestationer framgår av bilaga 1 och utgörs främst av hyresdebiteringar för lokaler samt ADB. Sammanlagt uppgår denna grupp av prestationer till ca 3 160 miljoner kronor. Vi bör då observera att detta är budgeterade siffror.

- 1) I Taxor och avgifter liksom i många andra sammanhang delas myndigheter in i de två grupperna uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter.

Uppdragsmyndigheter är sådana myndigheter som säljer varor eller tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Förbrukarna kan välja om de önskar köpa tjänsten eller varan i fråga. Exempel på sådana myndigheter är DAFA, statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån och statens bakteriologiska laboratorium.

Reglerande myndigheter är sådana vars inkomster huvudsakligen utgörs av skattemässiga offentlighetsavgifter. Deras avgiftsbelagda verksamhet har en efterfrågan som är styrd av lagar, förordningar eller dylikt och består ofta av tillsyn, kontroll, tillståndsgivning etc. En sådan reglerande myndighet är bankinspektionen. Kreditinstitut och fondhandlare är genom lag ålagda att finansiera den tillsyn som bankinspektionen utför. Exempel på andra reglerande myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet är länsstyrelserna, delar av statens provningsanstalt, statens strålskyddsinstitut och statens kärnkraftsinspektion.

(Taxor och avgifter, 1982, sid 11).

- 2) En ytterligare karakteristik av statistiken i Taxor och avgifter är att omfattningen enbart mäts i intäkter. Det hade varit intressant att även se på kostnaderna för interna prestationer hos leverantörer av internprestationer. Detta har emellertid inte varit möjligt. Uppskattningsvis skulle vi med en bedömning utifrån kostnader få en högre omfattningssiffra då alla myndigheter inte har full kostnadstäckning.

En annan grupp av prissatta prestationer som till sin karaktär påminner om den förra är transaktioner från ett departement till en enskild myndighet inom ett annat departement. Av bilaga 2 framgår att denna prestationsgrupp svarar för ca 240 miljoner kronor (budgeterad siffra).

Utöver de prissatta internprestationerna finns även en stor grupp icke prissatta prestationer. Att uppskatta omfattningen av dessa har visat sig svårt. Vår ambition var att via enkätundersökningen skaffa oss en uppfattning om omfattningen av dessa prestationer och vi ställde också frågor om dessa. Huvudintrycket av svaren på dessa frågor är att flödet av icke prissatta internprestationer är stort. Nästan undantagslöst har myndigheterna noterat ett antal exempel på prestationer de levererar respektive mottagare från andra myndigheter utan att dessa är prissatta. Att göra en volymuppskattning av flödet utifrån telefonintervjuerna har emellertid visat sig svårt. Enbart i några få fall har leverantör eller mottagare av icke prissatta prestationer kunnat uppge flödets storlek. En viss inblick i vilka typer av prestationer det är frågan om kan man emellertid få. Studerar vi vilka prestationer som är mest frekvent förekommande finner vi följande.

	Antal myndigheter som har prestationen	Andel av tillfrågade som har prestationen
Remisser	51 st	68 %
Förfrågningar, rådgivning	32 st	43 %
Rapporter, publikationer, tryck	20 st	27 %
Uttredningar, utlåtande	10 st	13 %
Kursverksamhet	6 st	8 %

Tabell 4.2: Exempel på och omfattning av olika icke prissatta prestationer.

Bland övriga relativt frekvent förekommande icke prissatta prestationer kan nämnas kommittéverksamhet, utlåning av personal, registerutdrag, lokaluthyrning, forskningsprojekt och tjänster enligt expeditiönskungörelsen (viss ändring 1/7 1982). Ytterligare en stor grupp är olika typer av samarbetsprojekt mellan flera myndigheter. Ett mycket vanligt

förekommande specialfall av detta är olika former av gemensam lokalisering¹⁾. Detta kan leda till att vissa tjänster ej prissätts t ex gemensamt bibliotek, vaktmästeri etc. Av de 75 intervjuade myndigheterna uppgav 21 st (28 %) att de i någon utsträckning erhöll vissa gratis-prestationer som en följd av samlokalisering med andra myndigheter.

Enkätundersökningen ger alltså en bild av flödet av icke prissatta prestationer, men ger inget svar på hur omfattande detta flöde är i kronor räknat. En grov bild av omfattningen kan vi emellertid få genom att se på kostnader vid myndigheter som bedriver verksamhet som främst riktar sig mot andra myndigheter. I statsförvaltningen finns ett antal sådana "stabs"-myndigheter, typ statskontoret, RRV, statens förhållingsnämnd, statens avtalsverk etc. Genom att gå igenom publikationen Statliga myndigheter (1980) har vi kunnat identifiera en rad myndigheter av denna stabstyp (se bilaga 3). Den budgeterade kostnaden för dessa myndigheter uppgår enligt Statsliggaren till ca 530 miljoner kronor budgetåret 1981/82²⁾. Vi bör här observera att denna siffra enbart omfattar icke prissatta "stabsprestationer" och ej icke prissatta prestationer mellan myndigheter av den typ vi beskriver i tabell 4.2 ovan.

Uppskattningen av icke prissatta prestationer ovan avser civila statliga myndigheter. En motsvarande grupp av prestationer återfinns även inom försvaret. Vi kan konstatera att försvaret i flera avseenden fungerar som en egen organisation med en stor omfattning internprestationsflöden mellan olika militärmyndigheter. Försvaret kan i detta avseende karakteriseras som en "koncern i koncernen staten". Det är endast i de fall då en försvarsmyndighet säljer till civila myndigheter eller till privata kunder som RRV:s taxeenhet kommer i kontakt med myndigheten. Således är det endast dessa försvarsmyndigheters försäljning som redovisas i Taxor och avgifter. Tillämpar vi samma teknik på försvaret som för den civila förvaltningen ovan, kan vi finna en hel rad försvarsmyndigheter vars huvuduppgift kan sägas vara att ge service till andra militära myndigheter. Dessa försvarsmyndigheter framgår av bilaga 4. En försiktig uppskattning pekar på att de centrala prestationerna omfattar en kostnad på ca 1 540 miljoner kronor (budgeterad kostnad)³⁾.

- 1) Utöver dessa här noterade icke prissatta prestationstyperna har vi i telefonenkäten träffat på ytterligare ett antal mer myndighetsspecifika prestationer.
- 2) En intressant konsekvens av att dessa stabstjänster inte är prissatta är att myndigheter som åtnjuter dessa tjänster och har externförsäljning vid denna försäljning inte tar ut ett självkostnadspris.
- 3) I beloppet är inte hyreskostnader inräknade, vilka bör vara avsevärda.

De prestationer vi hittills tagit upp och diskuterat har det gemensamt att de producerats av statliga myndigheter exklusive affärsverken. Vidgar vi perspektivet en aning och även räknar in de statliga affärsverkens försäljning till statliga myndigheter, ökar omsättningssiffrorna ytterligare. Av affärsverkens inkomster kom ca 4 200 miljoner¹⁾ kronor från andra statliga myndigheter eller i form av specialdestinerade driftbidrag. Av dessa utgjorde t ex postens ersättning för tjänstebrevsrätten ca 528 miljoner kronor och direktdebiterade postavgifter (från t ex riksskatteverket, riksförsäkringsverket och socialdepartementet) 182,3 miljoner kronor.

En ytterligare systemutvidgning kan göras genom att vi också tar med de statliga myndigheternas försäljning till landstings- och primärkommuner. Denna utgjorde 1981/82 enligt Taxor och avgifter 516 miljoner kronor. Med detta synsätt tar vi även med statliga myndigheters försäljning till andra skattefinansierade verksamheter. Naturligtvis kan vi med detta synsätt gå vidare och även räkna in t ex affärsverkens försäljning till kommuner, kommuners försäljning till statliga myndigheter och affärsverk etc. Var man skall dra gränsen för interndebiteringar kan naturligtvis diskuteras. Vi har därför valt att i tabellen nedan göra en uppdelning i två grupper utifrån hur renodlat internprestationsflödet är. I tabellen nedan sammanfattas det siffermaterial som diskuterats ovan.

Prestationsflöde	Omfattning
Interndebiteringar i Taxor och avgifter	1 207
Interndebiteringar ej med i Taxor och avgifter	3 160
Debiteringar mellan departement	240
Centrala tjänster - ej debiterade	530
Centrala tjänster - försvaret (exkl hyror)	1 540 6 677
Affärsverkens försäljning till myndigheter	4 200
Myndigheters försäljning till kommuner	516 4 716
	11 393

Tabell 4.3: En uppskattning av flödet av internprestationer i svensk statsförvaltning 1981/82 (miljoner kronor).

1) Beloppet avser budgetåret 1980/81.

Vi vill poängtera att tabell 4.3 ovan inte ger en fullständig bild av internprestationsflödet. Sammanställningen skall uppfattas som ett försök att i grova drag göra en kvantifiering av de interna flödena i syfte att utvisa dess storleksordning.

Även om sammanställningen är grov så är det intressant att jämföra denna försiktiga tolkning av omfattning med statsmakternas officiella bild så som den återspeglas i Taxor och avgifter.

Även om vi inte uppfattar prestationer som säljes av affärsverk och prestationer som säljes till kommuner/landsting som interna prestationer så visar vår inventering att internprestationsflödet ligger närmare sju miljarder än en miljard som statistiken i Taxor och avgifter utvisar. Då har vi ändå inte tagit hänsyn till stora delar av de icke prissatta prestationerna. De sju miljarderna kan ställas i relation till den sammanlagda utgiften för myndigheters egen verksamhet (dvs exkl transfereringar) som 1981/82 låg på 57 miljarder kronor. Den slutsats vi drar av detta är att det interna prestationsflödet är av avsevärd omfattning och att frågeställningen hur detta flöde hanteras borde vara av största betydelse.

4.3 KARAKTERISTIK AV PRESTATIONSFLÖDENA MELLAN MYNDIGHETER MED AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET

4.3.1 Olika prestationstyper

Drögt en miljard av myndigheternas - exklusive affärsverkens - avgiftsinkomster kom från andra statliga myndigheter och kan ses som interndebiteringar inom statsförvaltningen.

(Taxor och avgifter 1981, sid 9)

Citatet är typiskt för uttalanden om interna prestationsflöden i svensk statsförvaltning. Man konstaterar omfattning och sätter sedan punkt. Men vad är då denna klump på en miljard? Vad är det för prestationer? Hur ser marknaden ut? Är det enbart specialdestinerade prestationer för statsförvaltningen eller ...?

I detta avsnitt skall vi gå bakom miljarden och karakterisera denna. Karakteristiken bygger på telefonenkäten och begränsar sig till de prestationsflöden som sker mellan de myndigheter som är upptagna i Taxor och avgifter, dvs myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet.

Låt oss inleda karakteristiken med att titta på miljardens fördelning på olika typer av prestationer.

I nedanstående tabell (4.4) har vi valt att skilja mellan tio olika typer av prestationer. Typifieringen är vald för att visa den bredd som finns i prestationsflödet vad gäller fördelningen på olika slag av prestationer.

	Antal prestationsflöden		Volym	
	Frekvens	%	kkkr	%
Produkter	11	11	85 388	9
Rapporter*)	3	3	2 225	<1
Serviceproduktion	7	7	65 283	7
Uthyrning	3	3	2 274	<1
Tekniska undersökning	17	18	217 617	23
Uppdragsforskning	6	6	64 403	7
Utbildning	7	7	30 589	3
Administrativa undersökn	18	19	85 126	9
Aministrativa tjänster	9	9	42 728	5
Data prestationer	16	17	343 058	37
Total	97	100	938 691	100

*) Många myndigheter har angivit att de har en rapportförsäljning om än av marginell omfattning. De har dock inte kunnat kvantifiera denna. Frekvensen är därför förmodligen större.

Tabell 4.4: Olika prestationstyper - antal och volym.

Av tabellen 4.4 framgår att de mest frekventa prestationstyperna är administrativa undersökningar av olika slag (t ex Datainspektionens tillståndsverksamhet och Riksarkivets heraldiska verksamhet), tekniska undersökningar (främst laboratorieverksamhet) och olika typer av data-prestationer. Observera att frekvens inte uttalar sig om antalet transaktioner utan enbart om antalet prestationstyper som var och en av de 60 studerade myndigheterna säljer internt.

Ur en volymaspekt (årsförsäljningen/prestationstyp) står dataprestationer och tekniska undersökningar i en klass för sig och svarar tillsammans för 60 % av den totala årsförsäljningen eller närmare 561 miljoner kronor. En intressant aspekt av detta är att utnyttjandet av interna prestationer till stor del är ett utnyttjande av ett anläggningskapital där vi kan anta att de rörliga kostnaderna är relativt små.

Tabellen ovan är emellertid missvisande om vi är intresserade av att se hur den "normala" internprestationen ser ut. Detta då vi har en skevhet i materialet, vilket framgår av tabell 4.5 nedan.

	Omsättning / prestation, kkr	Median, kkr
Produkter	7 763	800
Rapporter	742	425
Serviceproduktion	9 326	3 710
Uthyrning	758	800
Tekniska undersökningar	12 801	1 822
Uppdragsforskning	10 734	8 800
Utbildning	4 370	1 000
Administrativa undersökn	4 279	1 785
Administrativa tjänster	4 748	3 979
Dataprestationer	21 441	2 395
Total	9 677	1 909

Tabell 4.5: Olika prestationstyper - omsättnings/prestation och år samt median.

Jämför vi den genomsnittliga omsättningen per prestationsflöde och år med medianvärdet finner vi stora skillnader. Genomsnittligt har vi ett prestationsflöde närmare 10 miljoner kronor medan motsvarande medianvärde är mindre än 2 miljoner kronor. Mer än 50 % av antalet prestationsflöden är alltså mindre än 2 miljoner kronor/år. En närmare analys visar också att endast 22 % av antalet flöden är större än genomsnittsvärdet.

Det finns således ett fåtal mycket stora flöden och ett stort antal relativt små flöden. 27 av de 97 flödena är t ex mindre än 500 kkr/år. Av tabellen framgår också att förhållandena i stort är detsamma för alla prestationstyper. Det är därmed svårt att uttala sig om hur stort ett "normalt" prestationsflöde är. Detta då det finns prestationer alltifrån 3 kkr/år till 126 miljoner kronor/år.

4.3.2 En bild av marknaden

Hur ser då marknadsbilden ut för de interna prestationerna? Är de konkurrensutsatta eller frodas de i en skyddad monopolställning? Hur ser kundstrukturen ut? Dessa frågeställningar kan diskuteras utifrån materialet i tabellerna 4.6 och 4.7 nedan.

På totalnivå ser vi att det enbart är med ett fåtal prestationer som interntillverkare möter en extern marknad. Även om myndigheter som DAFA och statistiska centralbyrån på dataprestationssidan arbetar på en konkurrensutsatt marknad är helhetsintrycket att flertalet av interna prestationsflöden inte är konkurrensutsatta.

En intressant aspekt av detta är att interna kunder vanligen inte har något alternativ till den interna tillverkaren. Det är också få myndigheter som angivit att de har någon intern konkurrens dvs konkurrens från andra statliga myndigheter. Den interna produktionen är uppbyggd så att det i stort enbart finns en producent på varje område.

Det finns emellertid undantag. På dataområdet finns ett antal datacentraler som åtminstone delvis konkurrerar med varandra och på områden där universiteten är inblandade (främst tekniska undersökningar och uppdragsforskning) finns också vanligen en viss intern konkurrens. I tabell 4.5 och 4.7 framgår detta av att dessa prestationstyper har en relativt stark konkurrens.

När det gäller kundstrukturen är bilden också homogen. Flertalet av prestationsflödena, liksom större delen av volymen, vänder sig till ett stort antal kunder. Bilden är i stort densamma om vi ser kundstrukturen på prestationstypsnivå eller på totalnivå. Även här finns emellertid en variation. Således har uppdragsforskning och tekniska undersökningar stora inslag av fåpartsrelationer.

	Antal konkurrenter			Antal kunder			Interna kunders del av försäljning			
	Ingen	Få	Många	En	Fåtal	Många	0-30 %	31-60 %	61-95 %	96-100 %
Produkter	80 909	419	4 060	--	7 074	78 314	3 324	44 500	30 160	7 404
Rapporter	525	1 700	--	--	--	2 225	2 125	100	--	--
Serviceprod.	65 283	--	--	513	55 110	9 660	29 973	9 600	--	25 710
Uthyrning	2 274	--	--	--	800	1 474	--	1 474	800	--
Tekn unders.	29 154	46 502	15 861	--	78 903	12 614	19 446	16 941	55 130	--
Uppdragsforsk.	20 103	44 300	--	1 800	61 779	824	--	20 103	44 300	--
Utbildning	1 529	7 000	22 060	--	411	30 178	16 878	1 000	12 300	411
Adm unders.	62 061	23 065	--	1 226	32 723	51 177	41 651	10 230	29 150	4 095
Adm tjänster	32 628	--	10 100	6 500	9 596	26 632	--	--	3 000	39 728
Dataprest.	84 049	27 309	25 000	--	2 916	133 442	3 731	2 783	32 844	97 000
Total	378 515 (62 %)	150 295 (25 %)	77 081 (13 %)	10 039 (2 %)	249 312 (41 %)	346 540 (57 %)	117 128 (19 %)	106 731 (18 %)	207 684 (34 %)	174 348 (29 %)
Dafa (data)	117 600					117 600			117 600	
SGU (tekn und.)		126 100			126 100					126 100
UHA (data)		89 100				89 100			89 100	

Tabell 4.6: Olika prestationstyper - marknadssituation
(omsättning, kkr)

	Antal konkurrenter			Antal kunder			Interna kunders del av försäljning			
	Ingen	Få	Många	En	Fåtal	Många	0-30 %	31-60 %	61-95 %	96-100 %
Produkter	6	2	3	--	1	10	6	1	2	2
Rapporter	2	1	--	--	--	3	2	1	--	--
Serviceprod.	7	--	--	2	3	2	4	1	--	2
Uthyrning	3	--	--	--	1	2	--	2	1	--
Tekn unders.	9	3	5	--	10	7	9	3	4	1
Uppdragsforsk.	4	2	--	1	4	1	--	4	2	--
Utbildning	4	--	3	--	1	6	4	1	1	1
Adm unders.	16	2	--	1	7	10	10	2	3	3
Adm tjänster	7	--	2	1	3	5	--	--	1	8
Dataprest.	11	4	1	1	1	14	5	3	4	4
Total	69 (71 %)	14 (14 %)	14 (14 %)	6 (6 %)	31 (32 %)	60 (62 %)	40 (41 %)	18 (18 %)	18 (18 %)	21 (22 %)

Tabell 4.7: Olika prestationstyper - marknadssituation
(antal prestationer)

Sammanfattningsvis kan vi säga att prestationsflödet är relativt homogent vad gäller fördelningen på olika prestationstyper även om en viss variation förekommer. En grov karakteristik utifrån siffermaterialet i tabell 4.6 ger följande bild:

	<u>Volym</u>	<u>Frekvens</u>
Ingen konkurrens	62 %	71 %
Många kunder	57 %	62 %
Statliga köpare viktiga (> 30 %)	81 %	58 %

4.3.3 Interna prestationers betydelse för internprestationsleverande myndigheter

Tittar vi på vem som svarar för den interna tillverkningen och försäljningen finner vi att flertalet av de myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet i olika omfattning är inblandade. Av de 75 myndigheter som har avgiftsbelagd verksamhet (och som vi studerat) är det enbart 15 som ej har någon försäljning till andra statliga myndigheter¹⁾.

Det är alltså inte ett fåtal myndigheter som svarar för ett stort antal prestationer utan flertalet eller närmare 80 % av myndigheterna har andra myndigheter som en målgrupp för sin verksamhet. Omfattningen och betydelsen av den interna försäljningen är emellertid olika.

Studerar vi hur volymen internförsäljning fördelar sig på olika interna leverantörer finner vi en stark koncentration till ett fåtal myndigheter som svarar för en mycket stor del av den totala internförsäljningen.

Antal myndigheter	Intern försäljning (mkr)	I % av total intern försäljning
1	126	13 %
3	343	37 %
5	454	48 %
8	588	63 %
15	739	72 %

Tabell 4.8: Omfattning och betydelse av intern försäljning.

1) Tar vi hänsyn till hela populationen dvs de 87 myndigheter som finns med i Taxor och avgifter 1981 är det 20 som ej har internförsäljning (dvs 23 %).

Studerar vi tabellen ovan ser vi att 13 % (8 av 60 myndigheter) svarar för 63 % av den totala interna försäljningen. Det finns således ett antal mycket stora interna leverantörer, där de tre största (SGU, DAFA och UHÄ) tillsammans svarar för mer än 1/3 av den sammanlagda försäljningen. Det finns emellertid också ett antal myndigheter som har en ytterst blygsam internförsäljning.

I nedanstående tabell visar vi hur stor myndigheternas interna försäljning är i absoluta tal.

Mkr	0	0,1-0,9	1-4	5-9	10-19	20-39	40-
Frekvens	15	15	20	7	5	6	7

Tabell 4.9: Myndigheternas interna försäljning (absoluta tal).

Den slutsats vi kan dra är att flertalet myndigheter har en intern försäljning men att omfattningen varierar.

Den interna försäljningens betydelse för myndigheterna varierar också. Det finns flera sätt att mäta den betydelse en intern försäljning har. Ett sätt är som ovan att mäta omfattningen i absoluta tal. En stor omfattning är då en indikation på att den interna försäljningen har en stor betydelse. Vi kan emellertid också se på internförsäljningens betydelse utifrån hur stor andel av en myndighets totala försäljning som går till andra myndigheter.

Andelen statliga kunder (%)	Antal myndigheter (frekvens)
0	15
1 - 20	25
21 - 50	10
51 - 80	10
81 - 100	15

Tabell 4.10: Myndigheternas interna försäljning som andel av totalförsäljning (relativa tal).

Ju större andel statliga kunder ju större betydelse har kundgruppen myndigheter. För en tredjedel av myndigheterna utgör intäkter från internförsäljning mer än hälften av den totala försäljningsintäkten.

Ett ytterligare mått på betydelse är att se hur stor andel av myndighetens totala kostnader som finansieras via internförsäljning.

Kostnader finansierade genom intern försäljning (%)	Antal myndigheter *) (frekvens)
1 - 20	38
21 - 50	13
51 - 80	4
81 - 100	3

*) För två myndigheter har det inte gått att få uppgifter.

Tabell 4.11: Myndigheternas interna försäljning (relativ andel av myndighetens totala kostnad).

Var och en av de tre metoderna fångar in olika aspekter av internförsäljningens betydelse för myndigheterna. I nedanstående tabell har vi därför försökt fånga in för hur många myndigheter av de 60 som den interna försäljning har en stor betydelse.

Kriterium	a) Statliga kunders andel > 50 % av totalförsäljning	b) ej a) men intäkter från internförsäljning > 20 % av totalkostnaden	c) ej a) eller b) men internförsäljning större än 10 miljoner kronor
Frekvens	25	6	4

Tabell 4.12: Antal myndigheter där internförsäljningen har stor betydelse.

För 35 av de 60 myndigheter som har internförsäljning är statliga kunders andel mer än 50 % eller intäkterna från internförsäljning större än 20 % av totalkostnaden eller internförsäljningen större än 10 miljoner kronor. Accepterar vi dessa kriterier kan vi säga att den interna

försäljningen är av stor betydelse för de 35 myndigheter som uppfyller kraven.

Materialet måste tolkas med viss försiktighet. Vi kan inte säga att internförsäljningen är utan betydelse för övriga 25 myndigheter. Dels har vi lagt gränsen högt. Vilken myndighet vill mista 30 % av sina kunder eller få en 10-procentig minskning av sin finansiering eller gå miste om 8 miljoner kronor? Dels har vi genomfört analysen på total nivå. En försäljning som är av mindre betydelse för myndigheten totalt kan ha mycket stor betydelse för exempelvis en avdelning inom myndigheten. För t ex registeravdelningen vid TSV har försäljningen av registerutdrag en mycket stor betydelse även om den totala interna intäkten enbart är 4,6 miljoner kronor, den finansiella betydelsen mindre än 1 % och andelen statliga kunder 2 %.

4.4 PRISSÄTTNINGSPRAXIS I SVENSK STATSFÖRVALTNING

4.4.1 Avsaknad av principiell grundsyn

Enligt vad vi konstaterat ovan finns ett mycket utbrett flöde av prestationer mellan myndigheter. Internprisproblematiken borde av denna anledning vara ett viktigt område för statsmakterna att bevaka. Anmärkningsvärt lite uppmärksamhet har emellertid ägnats problematiken.

Vid en genomgång av olika rapporter från bl a RRV och statskontoret med inriktning på diskussion av prissättning och styrning har vi funnit ytterst få sammanhang där internprisproblematiken berörts. Motsvarande erfarenhet har vi från våra genomgångar av revisionsrapporter från RRV etc. I det skriftliga material vi funnit där frågeställningen tas upp ligger betoningen oftast på allmänna taxesättningsprinciper snarare än på den speciella internprisproblematiken¹⁾.

Vi kan således konstatera att internprisproblematiken endast i mycket ringa utsträckning diskuterats inom statsförvaltningen. Därför är det knappast förvånande att kunna konstatera att det inte heller finns någon uttalad grundsyn från statsmakternas sida för hur interna presta-

1) Ett undantag från denna regel är SOU 1969:24. Här diskuteras explicit hur man inom försvaret kan arbeta med internprissättning.

tioner skall hanteras. RRV, som är central myndighet för frågor rörande taxor och avgifter vid statliga myndigheter, har heller inte kartlagt området i syfte att ge statsmakterna ett underlag för att fastställa en grundsyn på området. Interna prestationer har emellertid prissatts och en praxis har vuxit fram.

I detta avsnitt skall vi se närmare på denna praxis och de principer som kan spåras bakom denna.

4.4.2 Fördelning av kostnader - rättvisa

Vi kunde i analysen i avsnitt 4.2 visa hur statsmakterna i vissa fall valt att prissätta interna prestationer medan man i andra fall valt att låta prestationer överföras till statliga utnyttjare utan krav på betalning. I våra analyser har vi sökt efter principer för när det ena respektive det andra alternativet valts. Det har emellertid visat sig svårt att finna mönster eller rationella förklaringar. Klart är att det oftast inte legat explicita beslut bakom att en prestation inte prissatts. Att vissa prestationsflöden inte prissatts förklaras enligt vår tolkning främst av att möjligheten till prissättning inte uppmärksamats.

Avsaknaden av en explicit formulerad grundsyn för hur interna prestationer skall prissättas framgår också av ett antal uttalanden i olika sammanhang som RRV gjort bl a i en projektrapport avseende lokal samverkan mellan myndigheter:

Det finns idag ingen av statsmakterna formulerad grundsyn på frågan när interndebering mellan myndigheter skall äga rum.

(Inomregional samverkan - Malmö, 1982, sid 15)

Även om ett mönster framkommer emellertid klart om man studerar de prissatta flödena och det är att de prestationer som prissatts vid externförsäljning även prissatts internt. Vid de myndigheter som återfinns i Taxor och avgifter är det i det närmaste undantagslöst på detta sätt. Att detta är en princip man arbetar efter framgår också av ett uttalande av RRV:

Om en myndighet efter beslut av statsmakterna säljer tjänster till avnämare utanför den statliga sektorn är praxis att debitering även sker vid försäljning till statliga myndigheter. Avgifterna är i regel fastställda så att full kostnadstäckning skall uppnås.

(Inomregional samverkan - Malmö, 1982, sid 16)

Orsakerna bakom att interna och externa kunder likställas kan naturligtvis vara flera. En viktig orsak är uppenbarligen att man inte upplever sig kunna arbeta med prisdifferentiering mellan kunder i statsförvaltningen då en sådan differentiering upplevs som orättvis. Betoningen av denna rättvisaspekt har framkommit mycket tydligt vid våra diskussioner med olika befattningshavare såväl inom myndigheter som inom RRV.

Att detta inte är något unikt för internprissättning, utan snarare en allmän regel vid taxesättning framgår också av nedanstående uttalande:

Enligt den praxis som utvecklats inom den statliga avgiftsbelagda verksamheten bör taxan inte verka diskriminerande gentemot enskilda kunder eller kundgrupper Sålunda har t ex omständigheten att kunden/nyttjaren är ett annat statligt eller kommunalt organ som regel inte ansetts berättiga till särbehandling i avgiftshänseende.

(Om principer för taxesättning, 1976, sid 71-72)

Förekomsten av externa kunder förklarar emellertid inte alla de fall där prestationer internprissätts. Det finns en stor grupp prestationer som inte har en marknad utanför statsförvaltningen men som trots detta internprissätts. Vi har för dessa prestationer inte kunnat finna något entydigt mönster. Argumenten bakom beslutet att prissätta varierar således mellan de olika prestationerna.

Vid diskussioner med personer inom främst RRV har det emellertid klart framkommit att ett huvudargument varit att man genom prissättningen får en "fullständig" bild av kostnader vid myndigheter vilket anses viktigt bl a för kostnadskontroll. Men även en typ av rättviseskäl synes här viktig. Genom att prissätta överföres kostnader till utnyttjaren vilket medför att "rätt" myndighet, dvs den myndighet som förorsakat resursförbrukningen, både belastas med kostnaden och tvingas äska medel för resursförbrukningen.

Även andra skäl har framförts som argument för prissättning, t ex konkurrensskäl och externpriskalkylskäl. Konkurrensskäl sammanhänger med att statsförvaltningen inte vill slå ut privata producenter genom att hålla låga priser och externpriskalkylskäl sammanhänger med att man vill

att en myndighet som säljer externt i sitt externpris även skall inkludera kostnader uppkomna i tidigare led.

Vi vill emellertid poängtera att dessa argument som legat bakom besluten att prissätta även skulle vara giltiga för många av de flöden som i nuläget inte prissättes. Hade man systematiskt gått igenom alla interna prestationsflöden som idag inte är prissatta är det vår uppfattning att man utifrån argumenten ovan borde valt att prissätta flertalet av dessa.

Den huvudslutsats vi drar av genomgången ovan är således att den huvudsakliga förklaringen till om ett prestationsflöde prissätts ligger i om flödet uppmärksammats. Det har t ex varit oundvikligt att uppmärksamma de prestationer som prissättes externt liksom de flöden som är av mycket stor omfattning.

4.4.3 Självkostnadsbaserade priser

Den klart övervägande delen av de prestationer som internprissätts är prissatta enligt en självkostnadsprincip. I en undersökning av prissättningspraxis vid myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet fann vi att förkalkylerad självkostnad användes som bas för prissättningen i ca 80 % av dessa myndigheter¹⁾. I tabellen nedan anges den prisbas som använts vid prissättning hos de av oss studerade myndigheterna²⁾.

1) Undersökningen omfattade de 87 myndigheter som ingår i Taxor och avgifter 1981.

2) Noteras skall att vi i tabellen klassificerat en myndighet som annat än tillhörande gruppen självkostnad om det för åtminstone en internprestation gäller en annan prisbas. Noteras skall också att det i tabellen inte tagits med de fall där leverans sker mellan myndigheter utan att betalning av prestationen förekommer. En närmare presentation av undantagen från självkostnadsprincipen återfinnes i bilaga 5.

Prisbas	Antal myndigheter
Självkostnad	71
Reducerad självkostnad (t ex nedskrivning av tillgångar, exkl utvecklingskostn etc)	7
Marknadspris (eller motsv)	4
Särkostnad (del av särkostn)	2
Avtal	2
Övrigt ("skälighets ersättning")	1
	87

Tabell 4.13: Använda prisbaser vid myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet.

Även vid myndigheter som inte bedriver avgiftsbelagd verksamhet användes självkostnad som prisbas.

Statsförvaltningens internprissättning karakteriseras också av att ett betalningskrav vanligen är kopplad till köp. Levererande myndigheter måste således fakturera en internförsäljning och mottagande myndigheter måste äska medel och betala för alla inköp.

Internprissättningen karakteriseras vidare av att man enbart i mycket få fall arbetar med prisdifferentiering med avseende på kundgrupp. Endast i åtta fall har vi kunnat finna att prisdifferentiering sker mellan myndigheter och andra kunder, dvs att interna kunder får betala ett annat pris än externa¹⁾. I övriga fall arbetar myndigheterna enligt principen "samma pris för samma prestation".

Överhuvudtaget kännetecknas internprissättningen inom statsförvaltningen av en mycket hög grad av uniformitet. I stort sett alla interna prestationer och alla myndigheter behandlas lika. Den heterogenitet som karakteriserar prestationstyperna och de skillnader i situation som karakteriserar olika myndigheter återspeglas således inte i användandet av internprissättning.

1) Undantagen från denna princip återfinnes i bilaga 5.

Intressant är också att notera att de principer man arbetar efter i internprissammanhang är de samma som de man arbetar efter i externprissammanhang. Även i externprissammanhang arbetar man med förkalkylerad självkostnad och enligt principen "samma pris för samma prestation". Den tolkning vi gör är att denna överensstämmelse mellan intern- och externprissättning inte är tillfällig. Den slutsats vi drar av det sätt på vilket internprissättning hanteras i statsförvaltningen i nuläget är att denna praxis är direkt överförd till internprisområdet från principer och erfarenheter som man arbetar med på externprisområdet. RRV arbetar primärt med externprisfrågor och har främst sina erfarenheter från denna verksamhet. Då man dessutom inte fått några riktlinjer från statsmakterna och inte själva explicit utrett internprisproblematiken har det varit naturligt att basera internprissättningen på de erfarenheter man har. Dessa överensstämmer dessutom med allmänna "förvaltningsprinciper" som rättvis kostnadsfördelning och kontroll. Poängteringen av externprinciper och allmänna förvaltningsprinciper har också framkommit mycket klart vid våra diskussioner med ansvariga på RRV.

Då internprissättningen uppenbarligen har sina rötter i externprissättningen kan det vara intressant att se hur RRV resonerar i samband med externprissättning.

Policy i externprissammanhang

Bakom den huvudprincip för taxesättning som finns för varje avgiftsbelagd myndighetsverksamhet står ofta något specifikt uttalanden från statsmakterna. Det kan vara frågan om att myndigheten har en uttalad ekonomisk målsättning eller att den har en anslagskonstruktion som medför konsekvenser för taxesättningen. Det kan också vara frågan om att statsmakterna gjort vissa uttalanden som direkt eller indirekt påverkar valet av huvudprincip för taxesättningen. Finns det inte någon form av viljeyttring från statsmakterna om vilken huvudprincip som skall gälla för en enskild myndighets taxesättning, kan generella statsmaktsuttalanden ligga som grund för den princip som skall vara giltig.

Det finns som regel ett av statsmakterna uttalat ekonomiskt mål för myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet. I den ekonomiska målsättningen anges hur stor del av kostnaderna som skall täckas av intäkter och hur stor del som eventuellt skall subventioneras. Den ekonomiska

målsättningen är naturligtvis av helt avgörande betydelse för den taxesättningsprincip som gäller för myndigheten.

Det finns vissa myndigheter som saknar ett av statsmakterna formulerat ekonomiskt mål, och där inte heller anslagskonstruktionen eller några andra statsmaktsuttalanden direkt kan ge underlag för en i ekonomiska termer formulerad målsättning. Vid en formulering av den ekonomiska målsättningen för dessa myndigheter har RRV sökt stöd i av statsmakterna gjorda generella uttalanden om kostnadstäckning. Statsmakterna har vid några tillfällen uttalat sig om att kostnaderna för myndigheters uppdagsverksamhet i princip bör täckas av inkomster. RRV hänvisar i detta sammanhang främst till två tillfällen då statsmakterna uttalat sig om denna fråga. Det ena uttalandet är av Bankutskottet år 1966 med anledning av två motioner angående beräkningen av avgifter till statsverket för tjänster till allmänheten.

Det spörsmål som motionärerna riktar uppmärksamheten på är enligt utskottets uppfattning synnerligen viktigt såväl från allmän samhällsekonomisk som från statsfinansiell synpunkt. Utskottet kan i huvudsak instämma i den av motionärerna uttalade meningen att principen om kostnadstäckning bör gälla ifråga om tillhandahållande av sådana tjänster som tas i anspråk bara av vissa personer eller grupper, såsom utfärdande av körkort och pass, anmälan till handelsregister, registrering av motorfordon och liknande. Prissättningen på tjänster av denna typ utgör enligt utskottets mening ett betydelsefullt medel för att nå en rationell avvägning av resurserna såväl mellan olika sektorer inom samhällsekonomin som inom den offentliga sektorn.

(Bankutskottets utlåtande nr 50, 1966, sid 5)

Det andra uttalandet som RRV brukar ta fram som ett stöd för principen om full kostnadstäckning vid taxesättning härrör från ett uttalande i statsverkspropositionen 1970. I propositionen diskuteras bl a försök med införande av programbudgetering och 1000-kronorsanslag. På flera ställen i propositionen slås principen om full kostnadstäckning fast för uppdagsverksamhet.

Målsättningen är att uppdagsverksamheten skall ge full kostnadstäckning om man bortser från de subventioner som statsmakterna särskilt beslutar om. De totala kostnaderna för uppdagsverksamheten skall i princip täckas av intäkterna.

(Proposition 1970:1 bil 2)

Mot bakgrund av dessa generella uttalanden använder sig RRV således av principen att avgifterna bör sättas så att full kostnadstäckning

uppnås även i de fall något uttalat ekonomiskt mål inte finns. Principen om full kostnadstäckning bör dock endast gälla under restriktionen att huvudmålet för verksamheten inte äventyras.

Den huvudprincip för taxesättning som gäller för respektive myndighet är en direkt följd av den ekonomiska målsättning som finns för myndigheten. Som konstaterats ovan är målsättningen full kostnadstäckning den helt dominerande ekonomiska målsättningen. Detta betyder att målsättningen för taxesättning är att få in intäkter för den enskilda myndigheten så att myndighetens kostnader täcks¹⁾.

Även för myndigheter där viss statlig subvention föreligger bygger taxesättningen på den ekonomiska målsättningen. Vissa statliga verksamheter har ett lägre kostnadstäckningsmål än 100 %, t ex att täcka 90 % av kostnaderna. Denna ekonomiska målsättning bildar då utgångspunkt för taxesättningen.

För verksamheter där en tjänst normalt är avgiftsfri kan ett krav på en speciell utformning av tjänsten förorsaka merkostnader. I denna situation kan då ibland principen för taxesättning vara att särkostnaderna för den speciella utformningen av tjänsten skall täckas av beställaren. Denna form av särkostnadsprissättning är dock inte speciellt vanlig.

För vissa verksamheter har statsmakterna uttalat att en viss myndighets verksamhet bör ske på ett sådant sätt, att man skall sätta ett pris som innebär att förutom kostnadstäckning så skall även ett visst överskott genereras. Detta gäller t ex för de tjänster universitetsdatacen-

1) I den diskussion och analys av externprissättning i statsförvaltningen som förekommit har flera andra motiv än finansiella lyfts fram som motiv för prissättning, bl a fördelningsmotiv och styrmotiv. För en genomgång se t ex Om principer för taxesättning (1976) eller SOU 1979:23.

I SOU 1979:23 konstaterar man emellertid att även om det finns andra motiv så har ett avgörande motiv för att införa avgifter ofta varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten.

tralerna utför åt externa användare. För denna typ av verksamhet är principen för taxesättningen att vara marknadsanpassad men inte understiga självkostnaden. Ett annat exempel på en myndighet med krav på uttag utöver självkostnad är registeravdelningen vid TSV. För uppdragsverksamheten vid avdelningen gäller att man på kommersiella grunder skall tillgodose efterfrågan på information ur bil- och körkortsregistren. Här följer man då i prissättningssammanhang principen att ta ut en viss vinst, detta då kunderna är beredda att betala för denna.

4.4.4 Internprissättningen har fått en registreringsroll

Det genomgången ovan visat på kan tolkas som en brist på intresse från statsmakternas och RRV:s sida vad gäller internprissättningsproblematiken och en omedvetenhet om de möjligheter som finns. Ointresset och omedvetenheten har som vi ser det inte bara visats genom att problemområdet hitintills inte diskuterats i någon nämnvärd omfattning, utan också genom betoningen på rättviseaspekter och det uniforma användandet av självkostnaden som huvudprincip vid fastställande av pris.

Den nära kopplingen till externprissättning är intressant. Då självkostnad används som huvudprincip vid externprissättningen medför likställandet att man får svårt att arbeta med någon annan prisbas än självkostnad för de interna prestationerna. Detta är speciellt intressant då ett av huvudmotiven bakom externprissättning och bakom användandet av självkostnad som prisbas är att avlasta statsbudgeten. Detta finansieringsmotiv kan inte vara något motiv till internprissättning då några nya pengar inte kommer in till statskassan genom internprissättning¹⁾. Detta har också poängterats av många myndigheter. Av denna anledning finns det också en utbredd uppfattning bland ekonomiansvariga ute på myndigheter att internprissättning bara är ett onödigt slussande av pengar runt i systemet.

Poängteringen av rättviseaspekter är också intressant. Att så stor vikt lägges vid rättviseaspekten får naturligtvis konsekvenser för statsförvaltningens möjligheter att arbeta med och utnyttja internprissättning.

1) Internprissättning kan emellertid få finansiella effekter indirekt både genom att myndigheter pressar ner sina kostnader och härigenom sparar och genom att myndigheter höjer sina externa priser i takt med de kostnader som de debiteras för via internprissättningen.

Lägger man på sig begränsningen att alltid ha samma pris till interna och externa kunder och att alltid ta hänsyn till eventuella privata tillverkare och måste man dessutom alltid se till att "rätt" myndighet äskar medel och att vinstuttag ej får ske, finns naturligtvis inte så stort utrymme för ett aktivt användande av internprissättning i internstyrningssammanhang.

Det sätt på vilket internprissättning utnyttjas har också inneburit att internprissystemen inom statsförvaltningen främst kommit att fungera som instrument för att erhålla fullständiga kostnadsbilder och för att skapa rättvisa. Det är alltså externa krav som främst fått vara styrande för hur interna prestationer hanterats internprismässigt och således inte interna behov av ett instrument för att hantera internprestationsutnyttjandet.

Den tolkning vi gör av detta är att det är registreringen av resursutnyttjanden på utnyttjare som är det centrala vid internprissättning i statsförvaltningen i nuläget och inte eventuella effekter på agerandet, dvs internprissättningen fyller främst en registreringsroll.

När vi i detta sammanhang diskuterar en registreringsroll ställer vi denna roll mot en styrroll och ser dessa båda roller som begreppsmässiga motpoler. Vi är helt på det klara med att alla internprissystem kan få styreffekter och att exempelvis förkalkylerad självkostnad kan vara ett utmärkt instrument för att skapa kostnadsmedvetande. Vi ser trots detta en klar skillnad mellan att betona styrning och att betona registrering.

Vid betoningen av styrning utgår man från att man vill påverka agerande i organisationen och konstruerar internprissystemet utifrån detta. Man är således inte främmande inför möjligheterna att med priset påverka mottagande och levererande myndigheter. Snarare är det så att ett aktivt användande av prissättningen, som ett medvetet påverkansinstrument, i hög grad kännetecknar denna roll. Ett exempel där internpriset används aktivt skulle kunna vara att man satte ett mycket lågt pris på försäljningen av hundar till tullverket för att uppmuntra dessa att köpa hundar för användande vid exempelvis narkotikaspaning.

Detta skall då jämföras med prissättningen använd med en registrerings-

roll där huvudmålet är att få en "fullständig kostnadsregistrering" och där eventuella styreffekter kommer i andra hand. Vi skall inte ta ställning till vilken roll som är önskvärd och om en aktiv roll överhuvudtaget är möjlig i statsförvaltningen. Vi kan bara konstatera att den uppfattning vi fått av användandet av internpriser inom statsförvaltningen är att eventuella eller möjliga styreffekter inte beaktas i någon större omfattning och att användandet idag karakteriseras av att internprissättningen har en registeringsroll.

Vi vill poängtera att det ointresse för internprisfrågor vi diskuterat ovan, inte får tolkas på det sättet att man från statsförvaltningens sida, vilket när det gäller internpriser är lika med RRV, inte skulle veta vad man gör. Förhållandet är snarare det motsatta.

De värderingar och faktorer som vi funnit karakterisera statsförvaltningens användande av internprissättning, anser vi ligger mycket väl i linje med de som RRV allmänt poängterar i sin revisions- och kontrollverksamhet. Vi menar således att synen på internprissättning kan härledas från RRV:s allmänna "revisionsparadigm" och att RRV arbetar efter samma principer såväl i internprissammanhang som i externprissammanhang och i övrigt arbete. Detta anser vi man måste ta som utgångspunkt när man vill förstå och förklara statsförvaltningens syn på internprissättning.

Ett syfte med betoning på registrering blir mycket naturligt inom detta "paradigm" då verksamheten enligt detta mera har en inriktning mot kontroll och mot exakthet i mätningarna än mot styrning. Denna karakteristik framgår av nedanstående citat som vi anser vara representativt för RRV:s arbete vid taxeöversyn.

Vid genomförandet av uppdraget har RRV vidare tillämpat ett synsätt enligt vilket en strikt åtskillnad görs mellan

- kostnadskalkyl
 - prissättning
- samt
- beräkningen och redovisningen av bidragsbehovet över statsbudgeten.

Enligt RRV:s mening är det nödvändigt att hålla isär de tre begreppen för att kunna göra en för hela och delar av SP rättvisande kostnadskartläggning som är opåverkad av marknadsbedömningar och eventuellt ändrade regler för beräkningar av bidragsbehovet. Syftet är att få en klar bild av inom vilka områden underskott i uppdrags-

verksamheten kommer att uppstå. En sådan bild torde också vara nödvändigt som vägledning då det gäller att i framtiden bedöma ekonomiska effekter av förskjutningar av verksamhetsvolymen och nyinvesteringar i utrustning. RRV har därför valt att som grund för prissättningen lägga en beräkning av självkostnaden för respektive uppdrag.

(Taxeöversyn vid statens provningsanstalt, 1975, sid 54-55)

När prissättningen behandlas inom detta paradigm blir det också naturligt att vid fastställande av pris poängtera allmänna förvaltnings- eller revisionsprinciper typ rättvisa och typ kostnadskontroll. Det blir vidare naturligt att inte reagera mot självkostnad som prisbas då denna möjliggör kostnadskontroll.

5 NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER FÖR STUDIEN AV KÖPANDE MYNDIGHETER

5.1. EN STUDIE AV EFFEKTER OCH SITUATIONSFAKTORE

Internprissättning kan förväntas medföra effekter på många subjekt och effekter i många dimensioner. Effekter kan uppkomma hos den levererande enheten, mottagande enheten, andra levererande och mottagande enheter etc. Effekter kan avse agerande eller attityd, enskilda skeenden eller processer etc.

Genom att studera ett antal myndigheter i svensk statsförvaltning som utsatts för internprissättning har vi velat skapa en empirisk bild av vilka effekter som en internprissättning ger upphov till. Speciellt har vi varit intresserade av internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer och ambitionen har vad gäller denna typ av effekt varit att få en bild av omfattningen. I vilken utsträckning ger internprissättning effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer?

Ambitionen har också varit att genom de empiriska studierna få en bild av hur situationella förhållanden inverkar på sambandet mellan internprissättning och effekter. Även här står effekterna på köparnas utnyttjande i centrum och mätningen av dessa effekter bildar också utgångspunkt för en analys av vilka situationsfaktorer som inverkat på förekomsten av dessa effekter.

I kapitel 5 preciseras närmare vad vi avser med effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer (avsnitt 5.2). Vidare presenteras angreppssätt för effektbestämning (avsnitt 5.3) och de metoder och tekniker som använts (avsnitt 5.4). Resultaten av effektbestämningarna på myndighetsnivå redovisas i kapitel 6. I kapitel 7 och 8 tar vi fasta på dessa myndighetsvisa analyser och utifrån en aggregerad bild av effektförekomsten analyseras variationer i effektförekomst. Dessa variationer bildar sedan utgångspunkt för en analys i kapitel 9 av vilka situationsfaktorer som inverkat på internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande. I kapitel 10 ger vi en bild av de effekter vi anser oss ha funnit i de studerade fallen utöver effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Kapitel 11 innehåller därefter en uppsummering av effektstudiens resultat utifrån en diskussion av internprissättning som effektgivare.

5.2 FOKUSERING AV INTERNPRISSÄTTNINGENS EFFEKTER PÅ KÖPARNAS UTNYTTJANDE AV INTERNA PRESTATIONER

5.2.1 Effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer är önskvärda

I våra studier av internprissättningens effekter har vi ägnat speciellt intresse åt de internprestationsmottagande myndigheterna (köparna) och särskilt studerat effekter på de mottagande myndigheternas utnyttjande av interna prestationer. Den fråga vi ställt oss är om internprissättningen förmått köpare att ifrågasätta riktigheten i utnyttjandet av interna prestationer och om internprissättningen förmått köpare att avstå från utnyttjanden.

I resonemang om och analyser av internprissättning som styrinstrument antas internprissättningen fungera som en ifrågasättande och förändrande kraft på köparnas utnyttjande. Köparna förutsätts reagera på internprissättningen genom att ifrågasätta riktigheten i utnyttjandet och ågöra utifrån internprissättningen genom att avstå från köp av internprissatta prestationer. Dessa effekter är intressanta inte bara av den anledningen att vi skall förvänta oss att de uppkommer utan också genom att de är centrala vid en användning av internprissättning som styrinstrument. Effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer är av intresse i styrsammanhang både för att stödja köparnas hushållning med resurser och för att styra säljarna.

Styrning av köparna

Ett syfte bakom en internprissättning kan vara att man vill stödja köparnas hushållning med resurser¹⁾. På alla organisationer finns krav

1) Resonemanget förutsätter att köparna har beslutanderätt i kvantitetsfrågor. Vanligen är också detta fallet även om rättigheten att köpa externt kan vara omgärdat av restriktioner. Det finns också fall där organisationer väljer att inte decentralisera utan kvantitetsbeslut fattas centralt och fall där organisationer väljer att ge tillverkaren den främsta rollen vid beslut. För en diskussion av detta se t ex Arvidsson (1971) sid 82-85. I de fall vi studerat i svensk statsförvaltning har köparna beslutanderätt.

att de skall hushålla med resurser. Detta finns i statsförvaltningen formellt inskrivet i allmänna verksstadgan¹⁾ och finns även stadgat i den s k rationaliseringsförordningen²⁾. I paragraf 6 i den allmänna verksstadgan föreskrivs t ex att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt och enligt rationaliseringsförordningen åligger det varje myndighet att vidta de åtgärder som behövs för att dess verksamhet skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt. Kopplat till utnyttjandet av interna prestationer innebär kravet på hushållning att köparna inte bara måste värdera om de förväntade "intäkterna" av ett utnyttjande överstiger de förväntade kostnaderna och att man aktivt måste söka efter alternativa leverantörer och produkter med lägre kostnad. Kravet på hushållning innebär dessutom att köparna måste söka efter och utnyttja rationaliseringsmöjligheter³⁾ samt söka efter och genomföra omprioriteringar⁴⁾. Mera generellt kan kravet sägas innebära att köparna vid internprestationsutnyttjande måste ifrågasätta riktigheten i den resursanvändning som utnyttjandet kräver och avstå från att utnyttja en internprestation om detta medför att det skapas *obalans* i organisationens resursanvändning. Ett utnyttjande medför obalans om det finns en bättre användning av de resurser som utnyttjandet kräver.

En användning av internpriser i syfte att stödja denna hushållning förutsätter att internprissättningen har en förmåga att ge effekter på köparnas utnyttjande. Fungerar internprissättningen som en ifrågasättande och förändrande kraft så kan internprissystem användas för att stödja hushållningen.

1) Allmänna verksstadgan (1965:600).

2) Förordningen om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (1975:567).

3) Med rationalisering avser vi att köparna sänker kostnaden för en aktivitet utan att "intäktssidan" påverkas.

4) Med omprioriteringar avser vi att köparna överför resurser från en aktivitet till en annan.

Styrning av säljarna

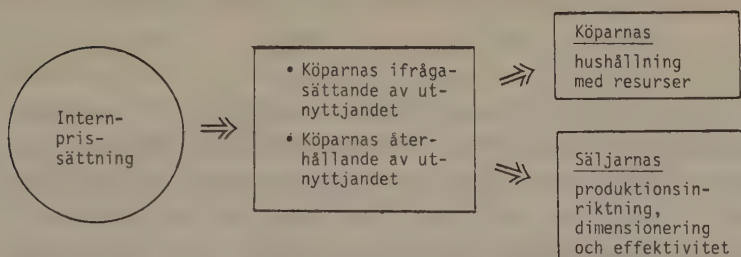
Effekter på köparnas internprestationsutnyttjande är emellertid inte enbart intressanta i samband med styrning av köparna utan har även ett intresse vid styrning av säljarna¹⁾.

I enlighet med redogörelsen i kapitel 3 kan vi konstatera att ett av de mest diskuterade områdena i internprislitteraturen är hur internpris-system skall konstrueras för att möjliggöra och motivera till ett för hela organisationen optimalt utnyttjande av interna prestationer i decentraliserade organisationer. Detta avser då inte enbart köparnas utnyttjande av interna prestationer utan även den produktion av interna prestationer som sker, hur effektiv denna är och vilken produktionskapacitet som byggs upp (dimensionering). Även i styrandet av detta är internprissättning av central betydelse. Styrningen sker här inte direkt utan istället via effekter på köparnas utnyttjande. I en marknadsmodellslösning där beslut avses fattas lokalt skall internpriset fungera som en marknadsmekanism och köparna förutsätts reagera och agera på internprissättningens signaler. Att köparna reagerar och agerar är av central betydelse då köparna vanligen tilldelas både en roll som utvärderare av vad som är en ekonomiskt riktig volym och en roll som påverkare av utbudet. Tanken är att mottagaren utifrån sin värdering styr utbudet genom sin efterfrågan²⁾.

Även om man inte avser att arbeta enligt en fullständig marknadsmodell utan istället avser att centralt fatta beslut om produktion och kapacitet är effekter på köparnas utnyttjande av intresse vid styrandet av säljarna. Detta då köparna genom sitt utnyttjande ger signaler om marknadens behov och signaler som kan ligga till grund för utvärdering av säljarnas effektivitet.

- 1) Som framgått av genomgången i kapitel 4 arbetar man i statsförvaltningen med olika ekonomiska system när det gäller interna prestationer. De säljare vi studerat har alla anslagskonstruktioner som innebär att resursförbrukning skall finansieras med intäkter via priser. Både hundskolan och statens provningsanstalt har emellertid kontinuerligt fått olika typer av bidrag för täckande av underskott.
- 2) Det som här avses är att köparna kan ge signaler till säljarna både genom att avstå från köp och genom att ifrågasätta köp. Signalerna i samband med ifrågasättandet har troligen inte samma styrka som vid upphörandet med köp, men informerar ändå säljaren om att köparen tycker att säljaren har ett felaktigt produktutbud eller är ineffektiv.

Sammanfattningsvis är effekter på köparnas utnyttjanden av interna prestationer intressanta då internprissättningens förmåga att ge effekter i termer av att initiera ifrågasättanden och i termer av att motivera till att köparna avstår från köp är centrala vid användning av internprissättning som styrinstrument. Förhållandet kan sammanfattas som i figur 5.1 nedan.



Figur 5.1: En bild av internprissättningens betydelse vid köparnas utnyttjande av interna prestationer.

5.2.2 Effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer är förväntade

Effekter på köpande myndigheters utnyttjande av interna prestationer är som framgått ovan en central typ av effekter vi kan önska oss av en internprissättning. Önskemål om förekomsten av dessa effekter kan också vara en huvudorsak till att organisationer arbetar med internprissättning. Men fungerar då internprissättningen som en ifrågasättande och förändrande kraft, dvs har internprissättningen effekter på köparnas utnyttjande?

I internprislitteraturen utgår författarna från att internprissättning ger upphov till effekter. Även om det är sällsynt att författarna explicit talar i termer av effekter bygger man sina analyser på implicita antaganden om att internprissättning leder till effekter. Så bygger tex resonemangen om det önskvärda i en marknadsprissättning på att köparna reagerar på prisinformationen och väger in denna i sina kalkyler. Över-

huvudtaget bygger hela den mycket omfattande diskussionen av olika prisbasers relativa fördelar på att internprissättning inte bara ger effekter utan också på att olika utformningar av internprissystemet ger olika effekter.

Tar vi utgångspunkt i litteraturen skall vi alltså förvänta oss att internprissättning ger effekter. En spekulativ analys¹⁾ av vad de internprissystem som vi studerar *bör* innebära för köparna visar också att dessa system bör ge effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer.

I litteraturen diskuteras internprissättning vanligen utifrån ett beslutsperspektiv. Renodlat innebär detta perspektiv att köparnas utnyttjande uppfattas som resultatet av explicita köpbeslut. Köparna antages basera sina köpbeslut på explicita värderingar där olika köpalternativ ställs mot varandra och där det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet slutligen väljs. Internprissättningen påverkar köparnas utnyttjande genom att ändra köparnas beslutsunderlag. Detta sker genom att interna prestationers resursförbrukning värderas och genom att denna externa resursförbrukning via priset överföres till köparen och blir en del i köparnas beslutsunderlag.

Vilken möjlighet köparen har att fatta ur totalorganisationens synvinkel sett ekonomiskt riktiga beslut beror på hur internprissystemet är utformat. Ett av de mest diskuterade problemen i internprislitteraturen är som vi noterat i kapitel 3 ovan vilken prisbas ett system skall baseras på (t ex särkostnad, självkostnad, marknadspris etc) och valet av prisbas är naturligtvis avgörande för vilken kostnadsinformation köparen får. Andra viktiga aspekter på systemutformningen är tidpunkten vid vilken köparen får information och hur detaljerad denna är. Det finns exempel på internprissystem såväl i privata organisationer som i statsförvaltningen där en klumpsumma debiteras köpare i slutet av ett verksamhetsår. Denna utformning ger inte beslutsfattaren någon infor-

1) Analysen nedan är spekulativ i den meningen att den inte bygger på empiriskt belagda data. Då det inte finns någon empirisk kunskap om sambandet internpris - internprestationsutnyttjande har vi varit tvingade att basera analysen på en "bör-bild". Denna "bör-bild" bygger på våra erfarenheter och på intryck från internprislitteraturen.

mation till hjälp för att fatta köpbeslut. Detta då någon prisinformation inte finns tillgänglig vid köpbeslutstillfället¹⁾.

De internprissystem vi studerar uppfyller kraven på att ge beslutsinformation vid köptillfället. Prestationerna är åsatta ett värde (oftast pris/styck) som externaliserats via prislistor som finns att tillgå vid överväganden om utnyttjande av prestationerna²⁾. De använda internprissystemen ger således köparna möjlighet att vid utnyttjandet av interna prestationer beakta den externa resursförbrukningen. Härigenom finns också förutsättningar för att köparnas utnyttjanden kan påverkas av internprissystemen. Antar vi att köparna baserar sina utnyttjanden på ekonomiska värderingar av olika köpalternativ kommer valet av alternativ att påverkas av storleken på priset. Ju högre pris som betingas desto sämre blir det aktuella köpalternativet relativt andra alternativ.

Nu är det naturligtvis inte självklart att köparna baserar sina utnyttjanden på en explicit beslutsprocess eller att några ekonomiska värderingar av alternativa köp görs överhuvudtaget. Många moderna beslutsmodeller har också det gemensamt att de ifrågasätter den ekonomiskt rationella beslutsfattaren³⁾.

-
- 1) Menge (1961) sid 216 poängterar t ex vikten av detta. Menge menar också att systemkonstruktörer många gånger förbiser denna informationsaspekt även vid konstruktioner av system som är avsedda att fungera som marknadsmekanismer.
 - 2) I samtliga de fall vi studerat arbetar man med självkostnadsbaserade internpris. Huruvida detta ger möjlighet till ett ekonomiskt riktigt internprestationsutnyttjande är omdiskuterat. Självkostnadsbaserade pris har kritiserats mycket av internpristeoretiker som menar att det enbart är marknadspris eller marginalkostnadspris som ger en riktig resursallokering. Se diskussionen i kapitel 3 ovan. Från RRV:s sida hävdar man att självkostnaden i flertalet fall ligger nära en marginalkostnad då säljarnas kostnadsmassa oftast till stor del utgöres av rörliga kostnader. Se SOU 1979:23 sid 42-44. För vårt studieändamål är det inte av central betydelse huruvida priset leder till rätt beslut eller ej. Det vi primärt är intresserade av är istället om priset överhuvudtaget påverkar beslutet eller ej och således inte av huruvida priset ger funktionella eller dysfunktionella effekter.
 - 3) Kritik mot den rationella beslutsmodellen har framförts av många och utifrån olika utgångspunkter. Simon (1976 (1945)) hävdar att beslutsfattande präglas av begränsad rationalitet och att beslutsfattare väljer satisfierande lösningar. Cyert & March (1963) diskuterar beslutsfattarens begränsade möjlighet att beakta hela organisationens mål vid beslutsfattande. Lindblom (1972) kritiserar den rationella beslutsprocessen genom att istället se beslutsfattande som ett spel mellan aktörer som driver egna intressen. Även Cohen, March & Olsen (1972) poängterar de orationella inslagen i beslutsprocessen genom att se beslutstillfället som en "garbage can" där problem, lösningar och beslutsfattare möts.

Den slutsats vi drar av dessa teorier är att det inte är tillräckligt att en internprissättning påverkar köparnas kalkyler för att effekter skall uppstå. Effekter förutsätter att internprissättningen förmår påverka köparnas uppfattning av vad som är ett riktigt köp. Köparna måste alltså uppfatta att ett utnyttjande leder till en obalans i resursanvändningen och köparna måste uppfatta att obalansen skall åtgärdas genom att avstå från köp.

Även om sambandet mellan internprissättning och effekter kan ifrågasättas finns det anledning att förvänta sig att användning av internprissystem kan påverka köparnas uppfattningar och härigenom ge effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Det finns anledning att förvänta sig både *köpbeslutseffekter* i den meningen att köpare avstår från köp av den internprissatta prestationen och *köpprocess-effekter* i den meningen att internprissättningen initierar ett sökande efter alternativa köp, initiera utvärdering av alternativ eller initiera andra former av ifrågasättanden av det riktiga i att använda resurser för ett internprestationsutnyttjande. Detta genom att de internprissystem som användes ger köparna information men också genom att det till informationen är kopplat ett incitament för köparna att såväl reagera som agera utifrån informationen.

Den internprissättning som förekommer ger köparna den information som är nödvändig för att de skall kunna beakta extern resursförbrukning¹⁾. Även om vi inte kan utgå från att köparna agerar fullständigt ekonomiskt rationellt kan vi heller inte bortse från att det finns en önskan att få ut det mesta möjliga av de begränsade resurser köparna har.

Internprissystemet är emellertid inte enbart ett informationssystem som passivt förmedlar information om marknaden (vid marknadsbaserat pris) eller om produktionen (vid kostnadsbaserat pris)²⁾. I en internprissättning finns även ett ekonomiskt incitament inbyggt som bör motivera köpare att såväl reagera på prestationsvärdet som att agera utifrån

1) Det centrala här är att utnyttjare (köpare) utan internprissättning har svårt att veta vilken resursförbrukning som deras utnyttjande ger upphov till hos tillverkaren. Genom priset får utnyttjarna denna information om extern resursförbrukning.

2) Arwidi & Winqvist (1977) sid 13-14.

detta. Incitament finns inbyggt i det att det till ett köp av en internprissatt prestation är kopplat både ett betalningskrav och en registrering.

Användningen av ett pris på en prestation där köp är kopplat till en resursöverföring från köpare till säljare (betalningskrav) innebär att ett köp medför ekonomiska konsekvenser för köparen. En potentiell köpare kan alltså förvänta sig att ett köp ger en resursavtappning. Resursavtappningens betydelse som incitament ligger dels i en finansiell aspekt och dels i en kostnadsaspekt.

Den finansiella aspekten hänger samman med att köparen måste ha resurser att klara ett köps utbetalningskonsekvenser, vilka kan vara problematiska främst när oplanerade prishöjningar förekommer. I ett anslagssystem kan den finansiella aspekten också uppfattas som en "stopper", dvs begränsar maximalt inköp. Den köpande myndigheten tilldelas en begränsad mängd resurser genom anslag och denna mängd dividerad med styckpriset för en prestation begränsar den maximala volym som kan köpas under ett budgetår.

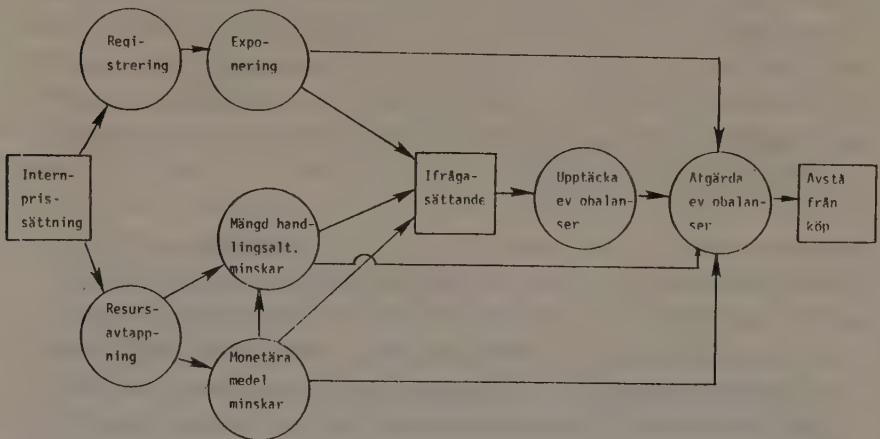
Kostnadsaspekten hänger samman med att en resursförbrukning för ett ändamål också medför att mängden resurser för andra ändamål minskar, dvs använda resurser har ett alternativvärde. När ett köp är kopplat till ett krav på resursöverföring kommer ett köp att få ekonomiska konsekvenser för köparen i den meningen att mängden övriga handlingsmöjligheter minskar. Internprissättningen gör därmed olika delaktiviteter hos köparen jämförbara och utbytbara.

Är tillgången på monetära resurser begränsad bör internprissättningen genom resursavtappningens ekonomiska konsekvenser ge köpare anledning att ifrågasätta riktigheten av ett resursanvändande och att såväl söka efter som välja alternativ med lägre resurskrav. Köparna får också en anledning att göra omprioriteringar mellan olika verksamheter. Incitamentet till att ifrågasätta och avstå från köp bör också ytterligare stärkas genom att resursavtappningen registreras hos köparen. Registreringen innebär att resursanvändningen exponeras såväl internt inom den köpande organisationen som externt. Resursanvändningen lyfts härigenom fram och kan bli ett argument för personer inom organisationen

som företräder alternativa användningar av resurserna. Registreringen innebär också att externa intressenter får underlag för utvärderingar, ifrågasättande, etc. Både medvetenheten om att exponering sker och att andra personer än köparen får en möjlighet och en anledning att aktivt påverka utnyttjandet av internprestationen bör verka som ett incitament för köparna.

Sammanfattningsvis finns således ett antal potentiellt verksamma delar som gör att vi bör förvänta oss att en internprissättning har en betydelse för köparna och härigenom påverkar vilket internprestationsutnyttjande som kommer att ske.

De olika verksamma delarna sammanfattas i figur 5.2 nedan.



Figur 5.2: En bild av internprissättningens påverkan på köp av interna prestationer.

5.2.3 Sambandet mellan internprissystem och effekt är problematiskt

Vi kan således i enlighet med vad analysen ovan visat förvänta oss att en internprissättning ger upphov till effekter på köparnas utnyttjanden av interna prestationer. Beskrivningen ger emellertid också vid handen att sambandet inte är tvångsmässigt. En viktig karakteristik av internprissättning som effektgivare är att effektgivningen baseras på ett incitament. Köparen är alltså inte tvingad att beakta prisinformationen utan har en frihet att agera utan beaktande av informationen och på olika sätt parera de ekonomiska konsekvenserna.

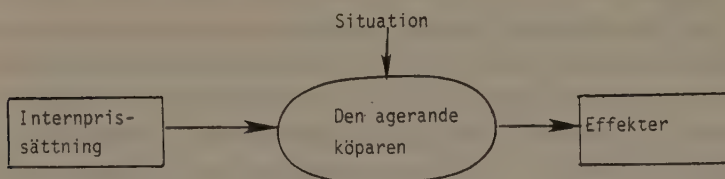
Vilka effekter en internprissättning medför kan följaktligen enbart delvis antas vara beroende av det använda internprissystemet. I internprissammanhang har man emellertid traditionellt ansett det debiterade priset, eller riktigare den prisinformationen som internprissystem ger som det effektgivande. Individerna i organisationen som utsättes för prisinformationen antas reagera på denna information och sedan agera utifrån denna. På senare tid har man emellertid vidgat utformningsbegreppet till att omfatta ett system av komponenter som tillsammans med prisinformationen är det effektgivande. Gemensamt för dessa typer av beskrivningar av effektgivningen är att de bygger på att en viss formering av komponenter leder till vissa bestämda effekter (påverkar agerandet i en viss bestämd riktning), dvs att det finns ett visst bestämt samband mellan utformning och effekt.

Otvetydigt finns det också ett samband mellan internprisutformning och effekt. I kapitel 1 kunde vi emellertid konstatera att detta samband inte är lika entydigt som de traditionella beskrivningarna antyder. Det är därmed uppenbarligen inte tillräckligt att beskriva internprissystemets utformning om vi vill förstå vilka effekter som en internprissättning ger upphov till utan sambandet är mer komplext än så.

Ett sätt att beskriva sambandet är som vi gjort ovan, dvs i termer av incitamentgivning. Internprissättningen uppfattas här som avgivare av incitament till agerande i en viss riktning och effekten som ett agerande till följd av ett visst incitament. Med denna beskrivning kan bristen på entydighet tolkas som att internprissättningen ger ett visst incitament men att den faktiska effekten (påverkan på agerandet) detta ger upphov till varierar.

Att effekter av en internprissättning inte enbart är beroende av internprissystemets utformning faller sig också naturligt med vårt sätt att se internprissättningen som verkande i ett organisatoriskt sammanhang. Hur köpare reagerar och agerar på internprissättningen kan enligt detta synsätt antas vara beroende av en rad förutsättningar som kan sammanfattas i begreppet situation. De effekter en internprissättning ger upphov till måste i linje med detta uppfattas som ett resultat av ett samspel mellan internprissättningen och det organisatoriska sammanhang (situation) i vilket systemet verkar.

Sambandet mellan internprissättning och effekter kan schematiskt beskrivas som i figur 5.3 nedan.



Figur 5.3: Effekter som ett resultat av ett samspel mellan internprissättning och situation.

5.3 VÅRT ANGREPPSSÄTT FÖR EFFEKTBESTÄMNING

5.3.1 Köparstudiens inriktning

Utifrån resonemanget ovan kan vi konstatera att en central frågeställning avseende kunskapen om internprisinstrumentet är vilka effekter internprissättningen ger upphov till och hur situationen inverkar på sambandet mellan internprissättning och effekter. Kunskapen avseende dessa förhållande saknas i hög utsträckning idag. Det är denna brist vi tagit fasta på vid utformningen av vår studie. Vi har ägnat speciellt intresse åt de köpande myndigheterna och särskilt studerat effekter på de köpande myndigheternas utnyttjande av internprissatta prestationer. Vi har för åtta köpande myndigheter och totalt arton prestationsflöden undersökt internprissättningens effektgivning. Detta för att få en bild av vilka faktiska effekter som internprissättningen givit upphov till och omfattningen av dessa. Vidare också för att få en bild av de situationsfaktorer som inverkat på effektgivningen.

I återstoden av detta kapitel skall vi närmare diskutera de problem som sammanhänger med bestämningen av effekter och presentera de metoder vi arbetat med i våra empiriska effektanalyser. För en diskussion av studiens övergripande metodfrågor hänvisar vi till kapitel 2.

5.3.2 Effekter på köpprocess och köpbeslut

Ett av huvudsyftena med studien av köparna har, som framgått av beskrivningen ovan, varit att utreda om internprissättningen förmått ge effek-

ter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Att fastställa prissättningens effekt på köparnas utnyttjande av interna prestationer innefattar principiellt två delar. Dels att identifiera inriktningen av effekten (vad påverkas) och dels att fastlägga graden av effekt.

När det gäller effekters inriktning kan vi utifrån diskussionen i 5.3 ovan urskilja två typer av potentiella effekter, dels påverkan på den köpprocess som föregår köpbeslutet och dels påverkan på själva de köpbeslut som fattas. Dessa grupper av effekter benämner vi *köpprocesseffekter* respektive *köpbeslutseffekter*. Tillsammans benämner vi dessa bägge grupper av effekter för *köpagerandeffekter*.

Köpprocesseffekter talar vi om i de fall internprissättningen initierat ett ifrågasättande av riktigheten i att använda resurser för ett utnyttjande av interna prestationer. För att vi skall tala om köpprocess-effekter har vi ställt krav som innebär att köparen både måste reagera på internprissättningen och dessutom också agera och därigenom ge uttryck för sitt ifrågasättande. Detta ifrågasättande kan ta sig många uttryck. Köparen kan på olika sätt söka efter alternativa köp och även värdera alternativa lösningar på de behov han har. Exempelvis kan köparen starta utredningar avseende den internprissatta prestationen. Dessa kan avse utvärdering av prestationen, undersökning av andra möjliga leverantörer eller produkter, beräkning av kostnad för egen produktion av den aktuella prestationen etc.

Köpbeslutseffekter talar vi om i de fall internprissättningen motiverat köpare att avstå från köp av den internprissatta prestationen. Vi kan konstatera att en prissättning kan ha två principiellt olika slag av påverkan på köpbeslutet. Antingen kan prissättningen ha en uppmuntrandeffekt, t ex att köparen lockas till köp av en vara med högt pris då han därigenom uppfattar varan som bättre, eller också kan prissättningen ha en dämpande effekt, dvs köparen avstår från köp. När vi i våra analyser talar om köpbeslutseffekter avser vi den dämpande inverkan prissättningen kan ha.

I vår analys har vi funnit det meningsfullt att skilja mellan tre effekt-dimensioner avseende köpbeslut; *volym-, produkt- samt leverantörsdimension*¹⁾.

Denna uppdelning bygger på en uppfattning att köp kan karakteriseras med:

- vad man köper, dvs produktval
- hur mycket man köper av denna produkt, dvs volymval
- från vem man köper denna volym av denna produkt, dvs leverantörsväl.

Karaktären på produktval och leverantörsväl är sådan att de ofta kan hanteras som en grupp av valbeslut. Vi benämner då denna effektgrupp för *alternativval*.

När det gäller graden av effekt har vi enbart arbetat med att försöka fastlägga huruvida effekt förekommit eller ej. Det vore naturligtvis intressant att även kunna uttala sig om styrkan i effekten. Några metoder för att göra sådana styrkemätningar har vi emellertid inte arbetat med utan nöjt oss med en dikotom skala.

Sammanfattningsvis har vår ambition varit att i varje enskilt studerat fall bestämma huruvida den internprissättning som förekommit givit någon effekt eller ej på köparens utnyttjande av interna prestationer genom en bestämning i följande effektdimensioner:

- köpprosesseffekter
 - köpbeslutseffekter
 - volymval
 - produktval
 - leverantörsväl
- } alternativval

5.3.3 Problem att bestämma effektförekomst

Ett centralt problem i vår studie har varit hur vi skall göra bestämningen av om effekt förekommit eller ej. Vi har därför tagit fram en metod med vars hjälp vi kan bestämma eventuell förekomst av effekt. En viktig utgångspunkt vid utformningen av metoden var här att vi valt

1) Dessa effektdimensioner kan ses som en anpassning av traditionella köpbeslutsmodeller till internprestationsköp. Jfr t ex Kotler (1976) sid 85. Kotlers sju komponenter för att beskriva köpbeslut har vi anpassat på så sätt att vi i vår volymdimension räknar in vad Kotler benämner val av kvantitet och tidpunkt, i produktdimensionen val av produktklass, produktform och märke, och i leverantörsdimensionen val av köpställe. Kotlers komponent val av betalningsmetod beaktas inte i vår modell då detta snarast är knutet till utformningen av det använda internprissystemet.

att studera effekter av en internprissättning som faktiskt skett, dvs vi arbetar med ex-postinriktade analyser.

I varje studerat fall har köparna utsatts för en internprissättning och eventuellt påverkats av denna. Bestämningsproblemet avser hur vi i våra ex-postinriktade analyser skall kunna avgöra om denna påverkan förekommit, dvs avgöra om internprissättningen givit effekter eller ej.

Principiellt gäller att:

- en internprissättning har haft effekt på köparens utnyttjande av interna prestationer om detta utnyttjande hade varit annorlunda om en annan internprissättning än den existerande förekommit, givet allt annat oförändrat.

Det ideala hade naturligtvis varit om vi kunnat variera internprissättningen och studerat hur köparnas utnyttjanden av internprestationer förändrades. Med vårt ex-postperspektiv har vi emellertid inga möjligheter att arbeta med denna typ av förändringar. Våra möjligheter att arbeta med variationer i det empiriska materialet begränsas också av att vi valt att enbart studera fall där internprissättning förekommit.

En möjlighet hade varit att välja några fall där internprissättning ej förekommit och härigenom få en variation i materialet som eventuellt kunnat utnyttjats. Vi har emellertid gjort den bedömningen att vi har mest nytta av ett större antal fall där pris använts. Detta då vi härigenom får ett större antal fall av samspel mellan internprissättning och effekter att arbeta med i analysen av orsaker till varför effekten varierar.

Givet de strategiska val vi gjort inskränker sig våra möjligheter att arbeta med variationer i det empiriska materialet som grund för identifiering till de eventuella förändringar av internprissättningen som skett över tiden i de enskilda fallen. Då dessa förändringar inte varit så stora har vi valt en alternativ metod för att identifiera förekomsten av effekter.

Den metod vi valt att arbeta med går ut på att söka efter spår som tyder på att effekter förekommit, s k effektindikatorer. Av diskussionen ovan har framgått att såväl köpprosesseffekter som köpbeslutseffekter består i påverkan på köparnas ageranden och tanken bakom metoden är att om kö-

parna påverkats av internprissättningen så bör också detta framgå av agerandet.

Med utgångspunkt i vad som är karakteristiskt för en viss effektdimension har vi tagit fram effektindikatorer för köpbeslutseffekter (volymval respektive alternativval) och köpprocess effekter. Det faktiska köp-agerandet i respektive fall har sedan analyserats genom att vi undersökt förekomsten av respektive indikator.

5.3.4 Användning av effektindikatorer

En *effektindikator* är ett agerande som är karakteristiskt för en viss effektdimension. För att vi exempelvis skall kunna säga att internprissättningen påverkat en köparens val av volym måste det förekomma *icke-köp*, dvs att köparen avstått från att köpa åtminstone en enhet.

Kan vi finna icke-köp i ett studerat fall så har vi härmed också funnit en stark indikator på att internprissättningen påverkat volymvalet. Finns inga icke-köp kan volympåverkan inte ha förekommit. För varje effektdimension kan vi identifiera motsvarande typ av ageranden som indikerar att effekt uppkommit.

Styrkan i metoden att arbeta med indikatorer ligger i att vi, om vi lyckas med identifieringen, med stor säkerhet kan uttala oss om de fall där internprissättningen ej givit någon effekt. Förekommer inga effekindikatorer har internprissättningen ej heller givit några effekter på köpagerandet.

Om en indikator förekommer kan vi emellertid inte enbart utifrån detta dra slutsatsen att effekt förekommit. Det vi kan få fram genom vår metod är enbart indikatorer på att internprissättningen kan ha haft effekt på köpagerandet. Metoden hjälper oss alltså inte direkt att skilja de fall där priset är orsaken till indikatorns förekomst från de fall där förekomsten förklaras av andra omständigheter.

I arbetet med fallen har det visat sig att detta bevisproblem främst är problematiskt vid bestämning av effekter på volymval, dvs att avgöra huruvida internprissättningen orsakat ett icke-köp eller ej. För att komma till rätta med detta bevisproblem har vi valt en metod som innebär att vi sökt efter vilka tolkningar som är möjliga och sedan sökt efter omständigheter/faktorer som stödjer respektive motsäger att internprissättningen är orsaken till uppkomsten av effekten.

Vi vill i detta sammanhang poängtera att vi inte är ute efter att förklara köpagerandet, dvs förklara varför ett visst köpagerande skett och alla andra möjliga köpageranden ej blev av. Vanligen finns förmodligen flera förklarande faktorer varav internprissättningen kan vara en. Vår ambition är emellertid att renodla internprissättningens effekter på köpagerandet och vår metod går ut på att fånga upp dessa effekter genom att göra en tolkning av faktorer/omständigheter som stödjer att priset är orsaken till effekten.

Sammanfattningsvis omfattar det empiriska bestämningsproblemet två problem; dels att identifiera huruvida en effektindikator föreligger eller ej och dels, i de fall en effektindikator föreligger, visa att internprissättningen är orsaken till indikatorns förekomst.

Genom intervjuer och annan datainsamling har vi sökt efter effektindikatorer i respektive fall. Detta sökande har skett med hjälp av ett antal väl-specificerade tekniker. Presentationen av dessa sker nedan i avsnitt 5.4.

När det gäller materialinsamlingen för att bestämma om internprissättningen orsakat indikatorns uppkomst har vi inte arbetat med lika väl-specificerade tekniker. Det specifika i varje enskilt fall har istället fått vara styrande för vilka faktorer/omständigheter som diskuterats. Detta då vi så förutsättningslöst som varit möjligt sökt efter olika faktorer/omständigheter som haft betydelse för köpagerandet. Med utgångspunkt i en bild över de olika faktorer/omständigheter som påverkat köpagerandet har så internprissättningens betydelse fastställts.

5.3.5 Valideringsproblem

Innan vi går in på presentationen av de indikatorer och tekniker vi arbetat med i studien skall vi kort kommentera de valideringsproblem som vår metod ger.

Validitet i vår undersökning avser huruvida vi i våra studier av köpagerande mäter det vi avser att mäta. Det är självklart att vi aldrig

i begreppets striktaste mening kan bevisa att ett köpagerande utan internprissättning hade varit annorlunda än vad det faktiskt blev med internprissättning. Det vi kan göra är att på olika sätt troliggöra att de iakttagelser och tolkningar vi gjort är de riktiga.

En central frågeställning för studiens validitet avser de mätinstrument vi använt oss av. Är de instrument vi använder så uppbyggda att det förefaller rimligt att de kan mäta det vi avser fånga in? För att läsaren själv skall kunna bilda sig en uppfattning i denna fråga har vi valt att här i kapitel 5 ge en utförlig beskrivning av mätinstrumentets utformning samt de principer som ligger bakom konstruktionen.

En annan frågeställning avser om vi vid tolkningen av våra observationer fångat in de aspekter som är av central betydelse. För att ge läsaren en möjlighet att själv ta ställning har vi försökt fånga in så många aspekter som möjligt av omständigheter kring köpen samt att göra beskrivningarna så detaljerade som möjligt. Vidare genom att öppet redovisa de ställningstagande vi gjort och de problem vi stött på i tolkningen.

En viss validering har vi själva försökt göra genom att konfrontera våra tolkningar med personer som varit med om köpen. Samtliga fallbeskrivningar och analyser har diskuterats med berörda personer.

En ytterligare valideringsmöjlighet är att konfrontera våra resultat med vad vi skulle förvänta oss enligt existerande internpristeorier. Detta skall vi återkomma till när vi diskuterar studiens resultat.

Nedan skall vi närmare diskutera de effektdimensioner vi arbetat med och precisera de effekttindikationer vi använt för att identifiera effekt på köpbeslut och köpprocess, samt de tekniker vi använt för att identifiera förekomsten av indikatorer. Vid diskussionen av köpbeslutseffekt har en uppdelning skett i volymvalseffekt respektive alternativvalseffekt.

5.4 PRESENTATION AV EFFEKTDIMENSIONER, ANVÄNDA INDIKATORER OCH TEKNIKER

5.4.1 Köpbeslutseffekt - volymval

Att definiera volymaspekten på köpbeslut har visat sig vara svårt.

Detta då begreppet köpvolymer kan omfatta flera relevanta innebörder:

- Hur många enheter köptes vid ett och samma inköpstillfälle?
- Hur många inköp (antalet tillfälle då köp skett) gjordes under en viss tidsperiod?
- Vilket är totala antalet inköpta enheter under en viss tidsperiod?

Samtliga ovanstående definitioner skulle kunna vara relevanta då internprissättning kan förväntas ge effekt på samtliga dessa aspekter av volym.

Problemet blir inte enklare av att olika aspekter är olika intressanta beroende på vilken produkt det gäller. För t ex hundköp gäller att de vanligen sker vid ett tillfälle per år (beställningstidpunkt) och omfattar vanligen flera hundar per inköp. För KOV:s köp av sk bevästest gäller att de omfattar ett test per inköp och sker vanligen flera gånger per år och dessutom oregelbundet. Dessutom kan volymdimensionen vid testköp omfatta både antal testade objekt och antal testade dimensioner av ett objekt. Utöver detta kan volymaspekten även kopplas till en viss produkt eller till en viss produktgrupp eller ett visst behov. Det kan därmed vara relevant att för t ex hundinköp tala om volym bevakningshundar, volym hundar såväl som volym bevakning. Alla dessa aspekter inryms i vad vi vill benämna volymaspekten av köpbeslut och de är alla intressanta.

För att identifiera om effekt förekommit eller ej har det däremot inte varit nödvändigt att specificera volymaspekten vad gäller inriktningen mer än att säga att denna omfattar den kvantitativa delen av ett köp, i motsats till produkt- och leverantörsvärdet som mer är av kvalitativ art.

Då vi visserligen varit intresserade av att bestämma graden av eventuell effekt men inte funnit någon möjlighet att på ett tillfredsställande sätt göra det, har det varit tillräckligt att tala om volym i termer av om köp genomförts respektive inte genomförts.

Vi kan nu ge en första karakteristik av vad vi menar med volymvalseffekt. Vi kan konstatera en volymvalseffekt om köparen har avstått från att genomföra köp som hade genomförts om ett lägre pris använts eller om ingen internprissättning hade skett. Om volymvalseffekt förekommit i ett fall måste det enligt ovanstående definition ha förekommit att köp ej genomförts, dvs det har förekommit vad vi benämner

icke-köp. I bestämningen av internprissättningens volymvalseffekt har vi tagit fasta på detta samband mellan effekt och icke-köp och vår metod att bestämma volymvalseffekt går ut på att identifiera förekomsten av eventuella icke-köp.

I de fall vi kunnat utesluta förekomsten av icke-köp har vi också därmed kunnat visa att volymvalseffekt ej förekommit. Har vi kunnat identifiera icke-köp har vi däremot inte automatiskt påvisat effekt. Detta då icke-köpet kan vara orsakat av andra omständigheter än internprissättning. Materialinsamlingen liksom bestämningsförfarandet omfattar alltså två problem; dels att kunna identifiera eventuella icke-köp och dels att kunna påvisa internprissättningens roll för icke-köpet.

Innan vi går in och diskuterar dessa problem måste vi emellertid precisera vad vi avser med icke-köp.

Icke-köp betecknar som ovan noterats att köparen avstått från köp.

Icke-köp som orsakats av internprissättningen kan därmed karakteriseras med att om internprissättning ej förekommit så hade köparen:¹⁾

- åtminstone vid något inköpstillfälle köpt fler enheter än vad som skett
och/eller
- åtminstone under någon tidsperiod gjort fler inköp (antal tillfällen) än vad som skett.

Ett problem med begreppet icke-köp (och med definitionen av volym) ligger i vad köp skall kopplas till. Enligt vad vi konstaterade ovan kan köpt volym kopplas till åtminstone tre nivåer av volymbeskrivningar, nämligen till enskild produkt, produktgrupp eller till behov²⁾.

1) Observera att tidsaspekten inte är beaktad, dvs om köp som ej genomförts vid en tidpunkt, genomförs vid ett senare tillfälle har detta köp klassificerats som icke-köp. Detta då icke-köpet vid första tidpunkten indikerar att internprissättningen haft betydelse för volymbestämningen.

2) Jfr t ex Håkansson & Snehota (1976) sid 39. Man talar här om analys av konkurrenter och urskiljer tre nivåer för analysen (märkesnivå, produktnivå och behovsnivå) vilka torde motsvara våra tre beskrivningsnivåer.

Utgångspunkten är då att vi studerar leverantör A:s (t ex hundskolans) internprissättning av produkt X (t ex bevakningshund) och frågar oss vilken effekt på köparens volym detta användande lett till. Beroende på vilken volymbeskrivning vi gör kommer definitionen av volymvals-effekt och kravet på identifieringsmetoder för att avgöra eventuell effekt att vara olika.

För att kunna analysera detta frågar vi oss vilka ageranden vår köpare kan vidta för att minska internprissättningens inverkan (leverantör A:s internprissättning av produkt X).

Principiellt finns följande renodlade handlingsalternativ¹⁾.

1) Avstå inte från köp (ej volympåverkan)

- Avstå inte från köp av produkt X från leverantör A.

2) Avstå från ett köp men ersätt detta med ett motsvarande köp (en volym ersätts med en annan volym)

Två typfall exempelvis:

- Avstå från köp av produkt X från leverantör A.
Köp istället produkt X från leverantör B.
- Avstå från köp av produkt X från leverantör A.
Köp istället produkt Y (likvärdig produkt).

3) Avstå från köp men ersätt ej fullt ut (en mindre volym efterfrågas)

Två typfall exempelvis:

- Avstå från köp av produkt X från leverantör A och tillfredsställ behovet som X fyller genom rationalisering.
- Avstå från köp av produkt X från leverantör A utan att behovet som X fyller tillfredsställs på annat sätt.

En köpare kan alltså agera antingen med att förändra sina alternativ-

1) Det förda resonemanget är ett principresonemang. I praktiken torde de flesta ageranden omfatta kombinationer av de olika möjligheterna. Möjligheterna är emellertid intressanta då de dels återspeglar hur köpagerande kan påverka det sätt på vilket organisationen bedrivs och dels då denna typ av analyser visat sig ha stort förklaringsvärde när det gäller tolkning av varför effekt uppkommit respektive ej uppkommit.

val (produkt/leverantör) eller med efterfrågeanpassning dvs förändra efterfrågad volym.

För att vi skall kunna tala om volymvalseffekt krävs att internprissättningen orsakat något eller några av ovanstående ageranden (dock ej i fall 1). Vad en utsaga om effekt omfattar är emellertid beroende av hur vi definierat effekt. Av ett antal alternativa definitioner har vi övervägt två. Antingen definieras volymvalseffekt utifrån den studerade enskilda produkten (exempelvis bevakningshund) eller utifrån den behovsfyllnad¹⁾ som den studerade produkten är en del i.

Arbetar vi med produktdefinitionen är det tillräckligt att vi kan påvisa att åmtinstone volymbyte skett för att vi skall kunna påvisa icke-köp, medan behovsfyllnadsdefinitionen ställer krav på att vi kan bestämma olika alternativs behovsfyllnad. Om vi tar exemplet med arméns minhundsköp så är det tillräckligt att visa att denna upphört för att indikera volymvalseffekt enligt produktdefinitionen medan det enligt behovsdefinitionen krävs att vi kan visa att de olika produkter som ersatt hundarna ger lägre behovsfyllnad än vad hundarna gav.

Det hade naturligtvis varit bäst om vi kunnat göra den typ av bestämning som behovsfyllnadsdefinitionen kräver, då vi härigenom fått ett bättre material att arbeta med i våra tolkningar. Att göra bestämningar av behovsfyllnad i praktiken är emellertid oerhört svårt och låter sig knappast göras. Vi har därför valt en ambitionsnivå som innebär att vi definierar volymvalseffekt utifrån de enskilda produkterna och i våra analyser av effekt arbetar vi med denna definition. När vi sedan tolkar analyserna söker vi utvärdera vilken effekt som uppkommit. Denna utvärdering sker emellertid inte genom direkta mätningar utan i diskussionsform.

Det är således med vår metod en förekomst av icke-köp som indikerar en volymvalseffekt hos köparen. Sammanfattningsvis definierar vi volymvalseffekt som att:

Volymvalseffekt har förekommit då icke-köp av en produkt genomförts och då icke-köpet beror på internprissättningen av produkten.

1) Att definiera behovsfyllnad är svårt. Det vi här närmast menar är den funktion som den studerade produkten fyller i den köpande organisationens verksamhet, exempelvis narkotikahundköp som en del i fyllandet av tullverkets behov av narkotikaspaning.

Använda tekniker för bestämning av volymvalseffekt

För att vi skall kunna påvisa att internprissättningen lett till volymvalseffekt måste vi kunna påvisa att:

- köparen avstått från köp av en produkt, dvs att det förekommit icke-köp
- orsaken till icke-köp är internprissättningen av produkten.

För att finna eventuella icke-köp har vi arbetat med en rad olika tekniker. Dessa tekniker tar sin utgångspunkt i en beskrivning av köp-agerande. Genom teknikerna undersöks såväl köpbeslutet som köpprocessen i syfte att söka indikatorer på effekter. I ett första steg undersöks huruvida någon effekt kan spåras i själva köpbeslutet. I nästa steg undersöks köpprocessen i syfte att söka spår av effekt genom att studera beslutade icke-köp och söka efter indikatorer på otillfredsställda behov. Slutligen undersöks även om det är möjligt att utesluta effekt genom att väga in andra faktors betydelse för köpagerandet.

Sammanfattningsvis har fyra olika tekniker använts för att finna indikatorer på volymvalseffekt. Dessa tekniker benämner vi:

- Volym- och prisutvecklingsjämförelse (jämförelsetekniken)
- Sökning efter förekomst av beslutade icke-köp
- Sökning efter förekomst av otillfredsställda behov
- Uteslutning av volymvalseffekt (uteslutningstekniken)

Volym- och prisutvecklingsjämförelse (jämförelsetekniken)

Den första tekniken kan sägas bygga på priselasticitetsmodellen inom den ekonomiska teorin och går ut på att volym- och prisutveckling jämföres. Kombinerar vi olika utvecklingsmöjligheter (ökning, minskning eller oförändrat läge) får vi en niofältsmatris (figur 5.4 nedan).

Volym Pris	Ökat	Öför- ändrat	Minskat
Minskat	Volym- påverkan		
Öför- ändrat			
Ökat			Volym- påverkan

Figur 5.4: Pris- och volymutveckling i matrisform.

I enlighet med definitionen ovan indikerar jämförelsen en volymvals-effekt om:

- Pris minskat och volym ökat: indikerar att priset vid dess tidigare högre nivå dämpat volymen.
- Pris ökat och volym minskat: indikerar att priset vid dess höjda nivå dämpat volymen.

Avsaknad av effekt indikeras om någon av de övriga kombinationerna föreligger. Varje studerat fall kan därmed analyseras enligt ovanstående metod och en indikation kan erhållas på huruvida effekt förekommit eller ej. Bestämningen av effekt är emellertid mer komplex än så, då det dels finns tolkningsproblem och dels finns begränsningar i användningen av metoden.

Låt oss börja med tolkningsproblemen. Bortser vi från fallet där båda utvecklingarna är oförändrade kan två situationer förekomma. Antingen indikeras volymvalseffekt eller så indikeras icke-volymvalseffekt. Båda situationerna medför tolkningsproblem.

Om en indikator på effekt föreligger, exempelvis pris ökat och volym minskat, kvarstår frågan huruvida denna volymminskning verkligen beror på prishöjningen eller om andra faktorer/omständigheter orsakat denna förändring. Vi måste fastställa prisets roll. Den fråga vi ställer oss

är om volymminskningen hade skett även om priset ej höjts. För att kunna svara på denna fråga har vi sökt efter indikatorer som talar för att volymen minskat oavsett prisförändringen. Finner vi inga sådana anser vi att prisökningen orsakat volymminskningen. Om andra förklarande faktorer föreligger måste vi göra en bedömning av olika faktorerers styrka. Denna situation har vi emellertid inte hamnat i. På motsvarande sätt har vi problem att fastställa att priset verkligen inte givit effekt på volymen även om jämförelsen indikerar icke-effekt.

I de fall vi funnit en indikation på icke-effekt har vi emellertid inte stannat vid jämförelsetekniken utan gått vidare och med andra tekniker sökt efter indikatorer på volymvalseffekt.

Jämförelsetekniken ger inte direkt svar på huruvida en effekt förekommit eller ej. Studerar vi våra analyser finner vi också att det enbart är i ett fall (arméns nedläggning av minhundsorganisationen) som jämförelsetekniken ensam varit underlag för slutsats. Detta förklaras främst av att den vanligaste situationen är den där både pris och volym ökat samtidigt eller att volymen trots prisökningen inte minskat. I dessa fall har vi varit tvungna att gå vidare med andra tekniker.

Det låga utnyttjandet av tekniken förklaras emellertid också av att den inte går att använda på alla situationer. För att man skall kunna använda tekniken krävs både en kontinuerlig efterfråga och att prisutvecklingen går att fastställa. Det är exempelvis inte intressant att tala om volymutveckling på RSV:s köp av enstaka uttag då dessa sker med stor oregelbundenhet (t ex vissa år inga inköp överhuvudtaget). På motsvarande sätt har t ex köpen från SP ej kunnat analyseras med hjälp av tekniken eftersom de köpta produkterna är så heterogena att en prisutveckling varit svår att fastställa.

En modifierad variant av tekniken har emellertid använts. I de fall det varit möjligt har vi studerat volymutvecklingen och utifrån denna sökt efter förändringar som kunnat indikera effekt. Den volymutveckling som då stått i centrum är både volymen på den studerade produkten och volymen på andra produkter som fyller samma behov. Detta då en ökning av en alternativ produkts volym kan indikera icke-köp av den internprissatta produkten. Metoderna och resonemangen kring dessa icke-köp framgår av det kommande avsnittet avseende produktvalseffekt respektive leverantörvalseffekt.

Jämförelseteknikens begränsningar har gjort att vi varit tvungna att söka efter eventuella icke-köp på andra vägar än via volym- och prisutvecklingsjämförelser. Främst har vi arbetat med två olika metoder att dokumentera eventuella icke-köp, dels via beslut och dels via indikationer på otillfredsställda behov.

Sökning efter förekomst av beslutade icke-köp

Den väg vi först sökt efter har varit att via olika slag av dokument identifiera beslutade icke-köp. Beslutade icke-köp framgår t ex av olika policyuttalanden, planer, budgetäskanden etc och kännetecknas av att vi kunnat påvisa att ett köpalternativ (som inneburit större volym än det genomförda köpet) funnits men förkastats.

Principiellt har vi samma tolkningsproblem med denna teknik som med jämförelsetekniken och tolkningen har hanterats på samma sätt i båda teknikerna. Ofta är det emellertid lättare att vid studien av beslutade icke-köp fastställa internprissättningens eventuella effekt. Detta då beslutsdokumentet vanligen uttrycker en önskad volym, dvs den volym myndigheten skulle köpa om man hade resurser, och då skillnaden mellan önskad och faktiskt köpt volym främst uppkommit genom att myndigheten tvingats lägga ekonomiska aspekter på köpet.

Sökning efter förekomst av otillfredsställda behov

Den tredje tekniken går ut på att söka efter olika indikatorer på icke-köp genom olika slags yttringar om otillfredsställda behov. Även om vi inte kan spåra någon effekt via jämförelsetekniken eller via studien av beslutade icke-köp så kan effekt inte uteslutas. Identifieringen av eventuella icke-köp är emellertid i denna situation mer problematisk och vi måste arbeta med indikatorer på icke-köp.

Två typer av indikatorer har använts. Dessa är dels uppskattningar av behov vilka jämförts med köpt volym och dels olika uttalanden av intervjuade som tyder på otillfredsställda behov.

Att uppskatta behov är naturligtvis svårt och vi har främst gjort mycket försiktiga uppskattningar och framförallt inriktat oss på att försöka finna ologiskheter i behovsfyllnaden. Exempelvis har tullverket

studerats ur denna aspekt. Tullverket har en uttalad policy att tilldela direkttelexförbindelser med TSV:RA till alla sambandscentraler. I vår behovsuppskattning studerade vi då om alla sambandscentraler hade direktförbindelse.

Uteslutning av volymvalseffekt (uteslutningstekniken)

De tre tekniker vi skissat på ovan innebär samtliga att eventuell volymvalseffekt tolkats utifrån identifiering av icke-köp. Definitionsmässigt är det också så att icke-köp måste finnas för att någon effekt skall kunna ha förekommit. Att finna eventuella icke-köp är emellertid ett identifieringsproblem och även om vi inte med teknikerna ovan kunnat finna några icke-köp så kan sådana finnas och således effekt ha förekommit.

Vi har därför som sista teknik, i de fall där de andra teknikerna indikerat icke-effekt, ställt oss frågan om volymvalseffekt kan uteslutas. Vi har här alltså inte ställt oss frågan om det finns indikatorer på effekt utan istället frågat oss om det finns indikatorer på att internprissättningen inte kan ha haft någon effekt.

Ett exempel där denna metod använts är polisens köp av övervakningshundar. Situationen karakteriseras av att polisen köper alla hundar som hundskolan kan ta fram. Det som begränsar köpen är alltså hundskolans möjlighet att ta fram hundar och internprissättningen måste därför anses inte ha någon effekt på volymen köpta hundar.

Generellt har vi här arbetat med två typer av indikatorer. Dessa är dels indikatorer som slår ut internprissättningens eventuella restriktiva verkan av typen överskott på resurser, dels är det indikatorer som pekar mot att andra faktorer än priset begränsar volymen av typen leveransmöjligheter som i polisfallet ovan.

5.4.2 Köpbeslutseffekt - alternativval

Alternativvalseffekt är ett sammanfattande begrepp för produktvals- och leverantörsvalseffekt. Dessa bägge påverkansgrupper har så mycket gemensamt att vi här har valt att diskutera metoder och tekniker för att söka efter effekt i ett sammanhang.

Med produktvalsaspekten på köpagerandet avses valet av produkt (för att fylla ett viss behov). Vi utgår från en leverantörs internprissättning av en produkt och frågar oss om internprissättningen haft effekt på köparens val av produkt. Produktvalseffekt definieras i enlighet med den allmänna definitionen på effekt ovan som:

Produktvalseffekt har förekommit om köparen vid en annan internprissättning än den existerande skulle valt en annan produkt (eller produktkombination).

Med leverantörvalsaspekten på köpbeslutet avses köparens val av leverantör för köp av en viss produkt. Vi utgår alltså ifrån en leverantörs internprissättning av en produkt och frågar oss om denna internprissättning haft effekt på köparens val av leverantör. I enlighet med den allmänna definitionen på effekt definieras leverantörvalseffekt som:

Leverantörvalseffekt har förekommit om köparen vid en annan internprissättning än den existerande skulle valt en annan leverantör (eller leverantörskombination).

Liksom vid volymeffekt står köparens dokumenterade ageranden i centrum vid materialinsamling och analys av alternativvalseffekt.

Principiellt kan vi säga att alternativvalseffekt förutsätter att minst två alternativ finns, annars är det definitionsmässigt inte ett val. Kan vi visa att det inte finns något alternativ till den studerade produkten eller leverantören har vi också härigenom visat att internprissättningen inte haft någon effekt¹⁾. Finns alternativa produkter är situationen mera komplex.

För att internprissättningen skall kunna sägas ha påverkat produktvalet måste tre krav vara uppfyllda nämligen att:

- 1) alternativ har funnits
- 2) alternativ har jämförts ur en ekonomisk synvinkel
- 3) har avstått från köp av kostnadsskäl

1) Principiellt är det tillräckligt att visa att beslutsfattarna i köporganisationen inte sett eller övervägt några alternativ. Att visa att beslutsfattarna inte har uppfattat alternativ är emellertid i praktiken svårt. Vi har därför valt en strängare definition som innebär att vi själva inte skall ha uppfattat några alternativ (själva inte funnit några och de vi intervjuat inte gett uttryck för att det funnits några).

Till detta kommer sedan att vi måste kunna påvisa att internprissättningen är orsaken till valet.

Det vi tagit fasta på, i de situationer där vi kunnat identifiera alternativa produkter och leverantörer, är internprissättningens roll som "utsorterare". Enligt denna rolluppfattning påverkar internprissättningen produktvalet genom att alternativ jämföres och ekonomiskt sett underlägsna alternativ sorteras bort. Förekomsten av förkastade alternativ skulle alltså indikera alternativvalseffekt.

Använda tekniker för bestämning av alternativvalseffekt

I vår materialinsamling och vårt analysarbete har vi arbetat med förekomsten av utsorterade alternativ som indikatorer på att internprissättningen haft effekt på köparens val av produkt respektive leverantör.

Mätningen av alternativvalseffekt har skett i två steg:

- Kan vi identifiera att alternativ utsorterats?
- I de fall utsorterande kunnat identifieras, beror utsorterandet på internprissättningen?

Det kritiska i mätningen har efterhand visat sig ligga i det första steget. Detta då vi i de flesta fall inte kunnat identifiera att alternativ sorterats bort. I de fall vi kunnat identifiera utsorterade alternativ har det inte varit några större problem att få fram internprisets roll¹⁾. Vanligen har internprisets roll kunnat fastställas relativt säkert utifrån olika dokument.

För att identifiera eventuella utsorterade alternativ har vi därför arbetat med flera olika tekniker. Dessa tekniker bygger på samma an-

1) Det är med två tekniker eventuella utsorteringar identifierats, dels då en förändring skett (byte) och dels då alternativ jämförts. I båda fallen har prisets roll varit relativt lätt att få fram. I alla bytesfallen har olika typer av bakgrundsdocument till förändringen funnits som utvisat prisets roll. I de fall vi funnit utsorterande via att jämförelser har skett har prisets roll också kunnat fastställas via dokument eller via det sätt på vilket jämförelser gjorts.

greppssätt som vid analysen av volymvalseffekt, dvs indikatorer på effekt söks genom ett studium av köpbeslut och köpprocess. De tre olika tekniker som vi använt oss av är:

- sökning efter förekomst av byten
- sökning efter förekomst av jämförelser
- uteslutning av alternativvalseffekt.

Sökning efter förekomst av byten

I de fall byte av produkt eller leverantör skett är det enkelt att identifiera förkastade alternativ då de direkt framgår av köpstatistiken. Även om byte ej skett kan vi emellertid inte utesluta förekomsten av förkastade alternativ. Dels kan alternativ ha jämförts men ej medfört byte då byte ej var ekonomiskt riktigt. Dels förutsätter byte att de alternativ som köparen sorterat bort köpts tidigare.

För att identifiera förkastade alternativ måste vi komplettera med andra tekniker.

Sökning efter förekomst av jämförelser

Vi har främst arbetat med två andra tekniker, dels förekomst av dokumenterade jämförelser och dels olika typer av uttalanden om jämförelser. Med dokumenterade jämförelser menar vi jämförelser mellan produkt- eller leverantörsalternativ där jämförelser framgår av olika dokument. Det vi sökt efter är olika typer av formaliserade beslutsunderlag.

Avsaknad av formaliserade beslutsunderlag säger emellertid inte att jämförelse ej förekommit. Vi har därför vid våra intervjuer med olika befattningshavare i de studerade organisationerna ställt direkta frågor om jämförelser skett, och om vilka alternativ de eventuellt förkastat. Har vi själva sett några alternativ har vi också "prövat" dessa på de intervjuade.

Uteslutning av alternativvalseffekt

Om vi trots dessa olika typer av tekniker inte kunnat finna några bortsorterade alternativ har vi ansett att sannolikheten för att bortsortering skett varit liten. Vi kan emellertid inte helt bortse ifrån att

alternativ förkastats och att vi inte lyckats fånga upp dessa. För att om möjligt stärka sannolikheten har vi därför, i de fall där förekomsten av alternativ ej kunnat uteslutas men där ovanstående tekniker ej indikerat utsorterande, ställt oss frågan om alternativvalseffekt kunnat uteslutas.

För att kunna besvara denna fråga har vi sökt efter indikatorer som pekat mot att priset ej vägts in vid val av produkt eller leverantör. Principiellt skulle detta kunna förklaras av dels att ekonomi ej varit viktigt och dels av att andra förhållanden dominerat alternativvalet.

5.4.3 Köpprocesseffekt

Med köpprocesseffekt avser vi den effekt internprissättningen har på den köpprocess som föregår beslut om köp eller icke-köp av interna prestationer. Vi kan således tala om att en köpprocesseffekt förekommit i de fall då det hos köparen har satts igång en process som innebär ett ifrågasättande av ett visst köp. Detta gäller både avseende ifrågasättande av förstagångsköp såväl som ifrågasättande av köp vid upprepade köptillfällen. För att vi skall kunna tala om köpprocesseffekt skall vidare gälla att orsaken till ifrågasättandet skall stå att finna i att prestationen är internprissatt.

Vår metod för att finna köpprocesseffekter är således att söka efter indikatorer på huruvida man ifrågasatt ett köp eller ej.

Sammanfattningsvis kan vi definiera köpprocesseffekt som att:

Köpprocesseffekt har förekommit då ifrågasättande av en produkt förekommit och då ifrågasättandet beror på internprissättningen av produkten.

Använd teknik för bestämning av köpprocesseffekt

För att fånga in ifrågasättande av köp har vi främst arbetat med en teknik som innebär att vi undersöker köpprocessen och söker efter aktiviteter som tyder på att ifrågasatt köp förekommit. Vi benämner denna teknik - Sökning efter förekomst av ifrågasatta köp.

Sökning efter förekomst av ifrågasatta köp

Tekniken går ut på att söka efter olika yttringar och aktiviteter som tyder på ifrågasatta köp. Vi kan här skilja mellan dokumenterade ifrågasättanden och uttalanden av ifrågasättande natur. Dokumenterade ifrågasättanden utgöres t ex av utredningar avseende köpets omfattning (undersökt möjligheten till minskning, nedläggning etc), valet av leverantör (undersökt möjligheten välja billigare leverantör) och valet av prestation (sökt efter andra billigare prestationer som fyller samma behov som de nuvarande). För att även fånga in ifrågasättanden som ej dokumenterats, t ex uttalanden från olika grupper såväl inom som utom den köpande organisationen, har vi vid våra intervjuer med representanter för den köpande myndigheten ställt frågor avseende uttalade ifrågasättanden av köpet. Undersökningen av uttalade ifrågasättanden har därvid avsett såväl ifrågasättanden av volymval som av leverantörs- respektive prestationsval.

5.4.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har vi arbetat med förekomst av icke-köp som indikator på volymvalseffekt och med förekomst av bortsorterade alternativ som indikator på alternativvalseffekt, dvs produktvals- och leverantörsvalseffekt.

För att identifiera effektindikatorer avseende volymvalseffekt har följande tekniker använts:

- Volym- och prisutvecklingsjämförelser
- Sökning efter förekomst av beslutade icke-köp
- Sökning efter förekomst av otillfredsställda behov
- Uteslutning av volymvalseffekt.

Vid identifieringen av effektindikatorer avseende alternativvalseffekt har vi arbetat med följande tekniker:

- Sökning efter förekomst av byten
- Sökning efter förekomst av jämförelser
- Uteslutning av alternativvalseffekt.

Köpprosesseffekt har identifierats genom att söka indikatorer på ifrågasättanden av köp med hjälp av tekniken:

- Sökning efter förekomst av ifrågasatta köp.

6 EFFEKTER PÅ KÖPAGERANDE I TRE MYNDIGHETSSYSTEM

6.1 UPPLÄGGNING AV ANALYSEN

I detta kapitel redogör vi för undersökningen av internprissättningens effekter på de mottagande enheternas köpagerande. Effektbestämningen har genomförts i linje med de tekniker vi presenterat i kapitel 5. Resultaten ligger sedan till grund för den effektdiskussion vi för i kapitel 7 och den vidare analys vi genomför i kapitel 8 till 11.

Undersökningen av mottagande enheters köpagerande har tidigare presenterats i avhandlingens kapitel 2. Vi kunde där konstatera att vi genomfört en studie av åtta mottagande myndigheter i tre myndighetssystem. För varje myndighet har vi genomfört en fallstudie inriktad på myndighetens köp av prestationer från den av oss studerade levererande enheten i myndighetssystemet.

I detta kapitel har vi valt att i sammanfattad form presentera analysen av internprissättningens effekter på köpagerandet i varje enskilt fall. För varje enskild myndighet har analysen genomförts på prestationsnivå. Sammanlagt har således arton prestationer hos åtta mottagande myndigheter i tre myndighetssystem analyserats. De genomförda analyserna redovisas enligt en uppläggning som presenteras i figuren nedan.

KÖP FRÅN STATENS HUNDSKOLA (Avsnitt 6.2)	KÖP FRÅN STATENS PROVNINGSANSTALT (Avsnitt 6.3)	KÖP FRÅN REGISTERAVD VID TSV (Avsnitt 6.4)
<u>Tullverket</u> - Narkotikahund <u>Polisen</u> - Övervakningshund - Narkotikahund <u>Försvaret</u> - Armén, minhund - Armén, bevakningshund - fred - Armén, bevakningshund - krig - Flygvapnet, hund	<u>Konsumentverket</u> - Jämförande teknisk provning - Bevistest - Uppdragsprovning <u>Sjöfartsverket</u> - Provningsmetod - storbåt - Provningsmetod - småbåt	<u>Riksskatteverket</u> - Microfiche - Enstaka uttag <u>Tullverket</u> - Terminalanslutning - Löpande uttag <u>Statistiska centralbyrån</u> - Statistikproduktion - Urvalsunderlag

Figur 6.1: Studerade köpande myndigheter och prestationer.

Redovisningen av effekter på köpagerande följer samma struktur¹⁾. För varje myndighetssystem ges inledningsvis en kort presentation av den levererande myndigheten. Därefter följer analysen av de studerade mottagande myndigheterna inom myndighetssystemet. Varje analys inleds med en tabell i vilken huvudresultaten av våra observationer sammanfattas. Själva analysen är sedan uppdelad i två avsnitt.

I avsnitt A gör vi en karakteristik av vilka prestationer myndigheten mottager från den levererande myndigheten, vilka som är prissatta, omfattning, volymutveckling etc. I avsnitt B analyserar vi sedan internprissättningens inverkan på den aktuella mottagarens köpagerande. Vi följer här en uppdelning som utgår från den karakteristik av köp vi tagit fram i kapitel 5. Effekt på köpagerandet analyseras således utifrån om internprissättningen haft effekt eller ej på myndighetens val av volym, produkt respektive leverantör. Analysen görs för varje prissatt prestation och utifrån de tidigare presenterade teknikerna för mätning av effekter på köpprocess respektive köpbeslut.

Huvudresultaten av analysen sammanfattas som ovan nämnts i den tabell som inleder varje myndighetsanalys. Här återger vi för varje prestation huruvida någon effekt på köpagerandet kunnat spåras i de tre undersökningsdimensionerna val av volym, produkt respektive leverantör. Vid effekt anges även karaktären på effekten, t ex nedläggning, dämpning och byte av leverantör. I tabellen anges förutom konstaterade köpbeslutseffekter även eventuella observerade köpprocess effekter i de fall köpbeslutseffekt ej förekommit.

1) Omfattningen av analysen skiljer sig dock något åt mellan de olika mottagande myndigheterna. Detta förklaras av att antalet studerade prestationer är olika hos myndigheterna samt av att prestationerna har olika grad av komplexitet.

6.2 HUNDSKOLESYSTEMET

6.2.1 Statens hundskola (HS)

Verksamhet: HS's uppgift är att anskaffa och dressera hundar, bedriva kursverksamhet i hundtjänst och djursjukvård, utöva djurhälso- och djursjukvård, bedriva forskning och försök inom kompetensområdet, biträda chefen för armén i dennes ledning av försvarets hundtjänst och att förvalta och driva den del av djursjukhuset (stordjursdelen) som ägs av Stiftelsen Sollefteå djursjukhus.

Avgiftsbelagd verksamhet: Avgifter uttas för hundar, material och tjänster inom områdena hundproduktion, extern kursverksamhet och djursjukvård samt del av förvaltning.

Kundstruktur: HS's kunder består till 75 % (1979/80) av de statliga myndigheterna försvaret, polisen och tullverket. Utöver detta sker även försäljning av hundar till Synskadades riksförbund, vars verksamhet är statligt finansierad.

Anslagskonstruktion: HS har ett förslagsanslag och inkomsterna redovisas mot särskild inkomstpost under anslaget. Anslaget beräknas som dels ett grundbidrag och dels ett driftbidrag. Driftbidraget reduceras efter en särskild plan.

Ekonomi: För den avgiftsbelagda verksamheten gäller full kostnadstäckning som mål. I nuläget finansieras verksamheten till vissa delar med hjälp av anslag (ca 25 % av budgeten).

Budgetår	Intäkter kkr	Kostnader kkr	Kostnadstäckning %	Taxetyngd ^{*)} %
1977/78	6 372	10 122	63	98
1978/79	8 197	11 697	70	98
1979/80	10 203	13 903	73	100
1980/81	11 362	14 995	76	100

^{*)} Kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten i procent av myndighetens totala utgifter.

Tabell 6.1: Ekonomisk utveckling för den avgiftsbelagda verksamheten budgetåret 1977/78-1980/81.

Taxeprinciper: Huvudprincipen för taxesättning är full kostnadstäckning. Den ekonomiska situationen har dock under 1970-talet varit sådan att man i praktiken har följt principen att i taxorna försöka täcka särkostnaderna för respektive verksamhetsgren.

Taxeutveckling: Utvecklingen av taxor för HS produkter framgår av tabellen nedan.

Hund- typ	Ar		73/74	74/75	75/76	76/77	77/78		78/79	79/80		80/81
	1971/72	72/73					höst	vår		höst	vår	
Minhund (grund- dres- serade)	16 500	17 820	18 720	18 720	20 600	20 600	22 700					
Bevak- nings- hund (A)	11 500	12 420	13 010	13 010	14 310	14 310	15 800	25 100	34 900	25 000	30 000	33 000
Narkoti- kahund	18 000	19 440	20 420	20 420	22 460	22 460	24 600	33 400	46 500	43 000	46 000	51 000
Skydds- hundsämne (polis- hund)	13 500	14 580	15 310	15 310	16 850	16 850	18 500	20 900	29 000	30 000	29 000	33 000
Jämförel- setal (samtliga HS produk- ter)	100	108	113	113	125	125	137	191	265	240	258	286

Tabell 6.2: Taxeutveckling för några av HS produkter 1971/72-1980/81 (kr).

6.2.2 Analys av tullverkets köp av narkotikahundar från statens hundskola

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Narkotika-hund	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
	Köpprocesseffekt		
			Initierat diskussion om egen tillverkning

A Karakteristik av tullverkets köp

Tullverkets köp från HS är av blygsam omfattning. Tullverkets hundorganisation är i stort redan uppbyggd och köp i nuläget begränsar sig främst till utbytesköp och köp av kurser. Då vi uppfattar "kursköpen" som helt styrda av i vilken utsträckning köp sker av hundar inskränker vi analysen till att omfatta enbart hundinköp.

Genomsnittligt har tullverket köpt 3-4 hundar/år de senaste åren vilket innebär en inköpskostnad per år på omkring 150 kkr. Totalt kostade hundverksamheten 1978/79 220 kkr (exklusive lönekostnad för hundförare).

Hunden ingår som en del i tullverkets hundorganisation, som förutom hundar består av hundförare och hundförarbefattningar. Hundorganisationen är en del i tullverkets bekämpning av narkotikasmuggling och används för att söka narkotikapreparat.

Hundverksamheten inom tullverket är en relativt ung verksamhet, uppbyggd 1967-1970. Hundorganisationen består i nuläget av 22 narkotikahundar och lika många hundförare. Organisationen är regionalt placerad. Hundinköpen handhas dock centralt av generaltullstyrelsen (GTS).

Antal inköpta hundar och hundorganisationens storlek de senaste åren framgår av nedanstående tabell.

	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81
Utöknings- köp	4	5	7	1	0	0	0	0	1	0	2	1	1	0
Utbytes- köp	0	0	0	0	6	3	4	3	3	4	5	2	4	5
Summa köp	4	5	7	1	6	3	4	3	4	4	7	3	5	5
Organisa- tionens storlek	4	9	16	17	17	17	17	17	18	18	20	21	22	22

Tabell 6.3: Antal inköpta hundar samt hundorganisationens storlek hos tullverket 1967/68-1980/81.

De köp som sker i nuläget karakteriseras av att de främst fyller upp vakanser som uppstår i en redan till stora delar utbyggd organisation. Karakteristiskt för hundinköpen är vidare att inköpsbesluten är fattade vid budgetårets början. Utifrån budgeten sluter tullverket avtal med HS om både pris och antal hundar som skall köpas in under året.

B Internprissättningens effekt på tullverkets köpagerande

B.1 Volym

Ingen volymminskning

I fokus för vår analys står hundorganisationens storlek. Detta då tullverkets köp av hundar antingen sker för att bibehålla nuvarande organisationsstorlek (utbytesköp) eller för att utöka organisationen (utökningsköp).

Studerar vi hundorganisationens volymmässiga utveckling, vilken framgår av tabellen ovan, finner vi att organisationen byggts upp 1967-1970 och att en försiktig utökning därefter skett successivt. Uttalanden i anslagsframställningen och av intervjuade befattningshavare inom GTS stödjer också att förändringstendensen snarast ligger mot en ut-

ökning av hundorganisationen. Någon volymminskning har alltså inte skett trots att priset på narkotikahundar i absoluta tal ökat mycket kraftigt under hela 1970-talet och trots att tullverkets totala anslag minskat.

Användandet av pris på narkotikahundar från HS har således inte fört med sig en volymminskning.

Den naturliga följdfrågan är då om internprissättningen inneburit en dämpning av volymökningen, dvs om organisationen hade varit större än vad den är i nuläget om pris ej använts. Denna aspekt på prispåverkan analyseras i två steg. Först med avseende på om det finns några dokumenterade icke-köp och därefter utifrån vilka faktorer som kan anses vara styrande för hundorganisationens volymutveckling.

Inga dokumenterade icke-köp

Inledningsvis kan vi konstatera att det inte finns några icke-köp bland utbytesköpen. Detta då ett icke-köp av en utbyteshund definitionsmässigt medför en organisationsminskning. Som vi kunnat konstatera ovan pekar utvecklingen snarare mot en ökning än mot en minskning.

En möjlig indikator på icke-köp i samband med byte av hund skulle vara att en ersättningshund placerades på en annan ort än den där den ersatta hunden var placerad. Några sådana omplaceringar har vi emellertid inte kunnat spåra.

När det gäller utökningsköp är situationen mer komplex då icke-köp här står för ej "tillfredsställda" utbyggnadsbehov och då denna otillfredsställelse inte direkt framgår av inköpen. Ett problem är här att mäta behov. Då vi inte tror att det går att mäta behoven på ett tillfredsställande sätt har vi istället arbetat med att finna indikatorer på otillfredsställelse med existerande behovsfyllnad.

Det mest uppenbara fallet av icke-köp skulle vara att GTS äskat medel för inköp av hund men ej genomfört köpet av ekonomiska skäl. Några sådana fall känner vi inte till utan de hundar GTS äskat i budgeten har man också köpt.

Det finns heller inga policyuttalanden eller dokumenterade planer som visar på en annan önskad köpvolymer än den existerande.

När det gäller fördelningen av hundar på infartsorter till landet eller antalet hundar/ort har vi heller inte kunnat spåra några ologiskheter av typen att eftersom ort A har hund borde även ort B ha det.

Slutligen har vi heller inte kunnat finna några fall där ett avdelningskontor eller ett distrikt önskat hundekipage men inte fått det. Sammanfattningsvis har vi alltså ej kunnat finna några dokumenterade icke-köp.

Volymbestämmande faktorer

Det faktum att volymen ökat och en fortsatt ökning är att vänta samtidigt med en starkt ökad kostnad för hundinköp, uppfattar vi som viktiga indikatorer på att de ekonomiska aspekterna haft och har en ytterst begränsad inverkan. Den främsta drivkraften bakom volymbestämningen verkar istället ha varit den interna efterfrågan. Att denna "tillåtits" vara styrande utan större ekonomiska överväganden förklaras förmodligen av att de ekonomiska aspekternas eventuella inverkan undanröjts genom att ekonomin inte upplevts som en begränsning. Departementet har otvetydigt sett med blida ögon på hundverksamheten och tullverket har aldrig upplevt några större problem att få äskade medel. Inom tullverket har det heller inte funnits anledning att ifrågasätta hundverksamheten utan narkotikabekämpning har uppfattats som viktig och prioriterats samtidigt som hunden uppfattats som ett effektivt instrument.

Den fråga man ställer sig är naturligtvis varför man valt en långsam utbyggnadstakt och om priset i detta sammanhang haft en dämpande inverkan. En möjlig tolkning är att tullverket valt en långsammare utbyggnad av taktiska skäl. Departementet skulle aldrig kunna acceptera ett budgetförslag som innebar en mycket kraftig ökning av hundinköpen.

Den tolkning vi gör är emellertid en annan, där priset intar en betydligt mer undanskymd plats. Enligt vår mening hänger utbyggnadstakten samman med interna förutsättningar för en utbyggnad. Det är naturligtvis svårt att fastställa vilken volym det skall vara på hundorganisationen, och så vitt vi vet finns heller inget beslut om detta.

Den långsamma utbyggnadstakten får ses som ett sökande efter en lämplig nivå. Vidare menar vi att de interna hinderna, andra än ekonomiska, är av sådan omfattning att både en radikalt större hundorganisation och en snabbare utbyggnad är ytterst svårgenomförbar.

Utbytesköpen är oproblematiska och behoven starka. Behoven av ersättningshund finns i termer av hundförartjänst och vanligen även i termer av en hundförare utan hund. Hundspaning har vidare blivit en del i spaningsavdelningens normala verksamhet.

När det gäller utökningar är emellertid situationen en annan. För dessa hundar finns inga strukturella arrangemang utan dessa måste först ordnas. Vanligen är det inga problem att få tag på intresserade hundförare. Problemet ligger i att få hundförartjänster på spaningsavdelningarna. Så som det fungerat hitintills har hundförartjänster måst tas från andra tjänster inom spaningsavdelningarna. Detta då budgetdepartementet ej gett resurser för en utökning av antalet tjänster. Det finns naturligtvis en gräns för hur stor andel av spaningsavdelningarnas tjänster som kan vara hundförartjänster. Spaningsarbetet på narkotikasidan sker även på andra sätt än med hund och dessutom finns annan verksamhet än narkotikabekämpning. Vidare finns onekligen ett visst motstånd mot hundförartjänster på lokal och regional chefsnivå då dessa tjänster försvårar arbetsplaneringen genom att en hundförartjänst innebär en låsning till spaning med hund.

Sammanfattningsvis kan vi säga att volymen köpta hundar främst styrs av den interna efterfrågan och att en ökad volym främst begränsas av organisatoriska förhållanden. Priset på hunden kan inte sägas ha haft en betydelse för och effekt på efterfrågan av narkotikahundar.

Vi vill dock i detta sammanhang poängtera prisets presumtiva inverkan. Den utökning som skett har kunnat ske delvis genom att resurser omfördats till hundinköp från andra verksamheter under samma anslag. Om detta blir det sätt på vilket tullverket kan utöka sin hundorganisation framöver kan man misstänka att de ekonomiska aspekterna blir viktigare efterhand som utrymmet för nedskärningar minskar.

B.2 Alternativa produkter

Givet att tullverket skall bedriva narkotikaspaning finns reellt inga alternativ till narkotikahundar. Ett åtminstone principiellt alternativ till hunden är en utökning av personalen på spaningssidan. Även om hunden alltid måste arbeta tillsammans med människor är emellertid utbytarheten låg. Hunden är effektivare än människan på vissa områden, t ex genomsökning av ett stort antal postpaket eller ett mycket stort lager. Dessutom är det tveksamt om en personalutbyggnad i dagens budgetläge skulle accepteras av departementet.

Något tekniskt hjälpmedel med någon större tillförlitlighet finns heller inte idag. Något byte av produkt har alltså ej skett och det finns heller inga alternativ till hunden.

B.3 Alternativa leverantörer

Tullverket köper alla sina narkotikahundar från HS. Det finns heller inga existerande leverantörsalternativ. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att tullverket tog fram hundar i egen regi. Denna möjlighet har också diskuterats inom GTS. Något försök har dessa diskussioner ännu inte lett till. Detta då man inom GTS menar att egen framtagning skulle bli dyrare än vad det nu är att utnyttja HS.

Något leverantörsbyte har således inte skett trots prisutvecklingen, men en diskussion har initierats vilken åtminstone delvis förklaras av prisinformationen. Priset kan emellertid även här ha den presumtiva effekten att framtagningen i egen regi blir allt lönsammare i takt med att HS's priser stiger.

6.2.3 Analys av polisens köp av hundar från statens hundskola

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Övervakningshund	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Narkotikahund	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

A Karakteristik av polisens köp

Polisen köper i nuläget dels hundämnena för övervakningshundar (ca 40-60 st per år) och dels hundämnena till narkotikahundar (ca 3-5 st per år) från HS. Övervakningshundarna är främst ersättningshundar för att bibehålla en viss organisation, medan narkotikahundarna hittills gällt uppbyggnad av en organisation men nu även börjar innebära köp för utbyte.

Polisen köper hundar för ca 1,3 mkr per år (1979/80). Till detta kommer att polisen årligen lämnar ett driftsbidrag till HS. 1979/80 uppgick detta driftsbidrag till ca 1,2 mkr. Till underhåll och vård av hundar erhåller polisen årligen ca 5 mkr. Övervakningsorganisationen är idag distriktsbaserad, dvs i varje polisdistrikt finns ett antal hundar. Narkotikahundsorganisationen är dock regionalt placerad, dvs hundarna är placerade centralt i en region och skall täcka upp hela regionens behov. Ansvar för polisens hundinköp ligger centralt hos rikspolisstyrelsen (RPS).

Utvecklingen av polisens totala hundorganisation framgår av tabellen nedan.

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Totalt antal inköpta hundar	88	85	73	101	100	120	116	111	98	123
Antal kasserade hundar		41	49	76	70	95	81	81	72	135
Hundbestånd (31/12 resp år)	228	272	296	321	351	376	411	441	467	455
Förändring av hundbestånd		+ 44	+ 24	+ 25	+ 30	+ 25	+ 35	+ 30	+ 26	- 12

(+ = ökning, - = minskning)

Tabell 6.4: Polisens hundorganisation 1971-1980.

Av tabellen framgår den utökning av verksamheten som skett fram till 1979. År 1980 kan urskiljas en viss minskning av hundbeståndet. Denna minskning avser då helt antalet övervakningshundar, antalet nar-kotikahundar har istället stadigt ökat.

Av tabellen nedan framgår hundinköpens fördelning mellan inköp av hundar från HS respektive från privata kunder (inklusive s k B-kontraktshundar, dvs hundar som ägs av hundförarna själva).

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Andel hundar från HS	44 %	33 %	45 %	31 %	24 %	28 %	34 %	40 %	44 %	53 %

Tabell 6.5: Andel hundar inköpta från HS 1971-1980.

Vi skall i analysen skilja mellan köp av övervakningshundar och köp av narkotikahundar.

Övervakningshund

Polisen har idag ca 430 egna övervakningshundar. Det som bestämmer hur många utbyten som behöver ske varje år är främst den tid en hund kan fungera som tjänstehund. I dagens organisation fungerar hunden i ca 5 år och utbytesbehovet ligger därmed på ca 80 hundar per år för att bibehålla den existerande organisationen. Av dessa köps ca 40-60 st hundämnen från HS och ca 30 st från privata. Polisens behov av hundar har under 1970-talet ej helt kunnat täckas och vakanser har funnits i flera distrikt. I nuläget är förhållandena dock bättre och endast ett fåtal vakanser återstår.

Inköpens utveckling framgår av tabellen nedan.

	<u>71/72</u>	<u>72/73</u>	<u>73/74</u>	<u>74/75</u>	<u>75/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>	<u>79/80</u>
Köp från HS	44	26	30	25	28	27	36	36	47

Tabell 6.6: Polisens inköp av övervakningshundar.

Vi kan konstatera att hundorganisationen har uppnått ett stabilitetsläge som i nuläget ej direkt ifrågasätts. Finns det någon förändringstendens så är det i så fall mot en minskning.

Narkotikahund

Polisens narkotikahundsorganisation är tämligen ung, de första hundarna köptes in 1974/75. Detta innebär att de ca 20 hundar man inköpt varit nyinvesteringar och först inför 1981/82 äskar RPS om medel för utbyte med 5 stycken. Utveckling framgår av tabellen nedan.

	<u>74/75</u>	<u>75/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>	<u>79/80</u>
Köp från HS	1	1	4	4	3	7

Tabell 6.7: Polisens inköp av narkotikahundar.

Utbyggnaden har skett successivt under de senaste åren och inga ersättningsköp har skett. Alla inköp är således av nyinvesteringskaraktär. Hundarna har fördelats ut på länen så att man i nuläget har ungefär en hund per län. Finansiellt har dessa resurser tagits från medel till utbyte av hundar (ospecificerat anslag vad avser hundtyp).

Narkotikahunden upplevs i nuläget som ett bra hjälpmedel i narkotikabekämpningen. Detta indikeras bl a av att man har tankar på att utöka verksamheten.

B Internprissättningens effekt på polisens köpagerande

B.1 Volym

Övervakningshund

Vi kan konstatera att organisationen för övervakningshundar stannat upp i tillväxt och snarast tenderar att minska något. Intressant är då att försöka utreda huruvida det kraftigt ökade priset på hundämnen spelat in. För att kunna göra detta är det viktigt att fokusera och mäta betydelsen av andra faktorer som förutom priset spelat in och påverkat dimensioneringen. En viktig faktor är här att polisen haft problem med att skaffa hundämnen, bl a har inte HS kunnat leverera i den utsträckning polisen efterfrågat. Detta har lett till att polisen under större delen av 1970-talet har haft en stor ackumulerad efterfrågan med vakanser på ca 40-50 hundar. Minskningen av organisationen kan därmed snarast ses som en anpassning till strukturförhållande. De icke-köp vi kan konstatera förklaras därmed ej av ekonomiska orsaker.

För att utröna huruvida priset ändå kan ha haft någon effekt, trots förhållandet med problemen att skaffa hundämnen, måste vi fokusera resurssituationen för hundinköp.

Finansieringen sker genom en uppräknig av polisens inköpsanslag i takt med att HS höjer priserna. Ju högre pris från HS desto mer resurser till RPS. Så länge HS ej kan leverera hundar och priset på privata hundar ligger relativt fast, så länge ökar också överskottet på RPS's hundanslag. Detta ger polisen ett resursöverskott och därmed

en viss finansiell rörlighet att använda som buffert och för att täcka olika underskott på andra anslag.

Vi kan därmed konstatera att då polisen köper alla hundar som HS kan leverera tillsammans med att man har utnyttjade resurser så kan inte de ekonomiska aspekterna ha spelat in vid polisens beslut om inköp av övervakningshundar.

Trots detta kan man inte bortse från att ekonomiska aspekter kan ha spelat in då man en gång slog fast dimensioneringen av övervakningshundsorganisationen i Sverige. På motsvarande sätt gäller även att den kostnadsbelastning ett hundinköp innebär kan ha påverkat beslutet om att utreda den distriktsbaserade hundorganisationens utformning. Främsta argumentet bakom dessa försök till effektivisering av hundtjänsten har troligen varit behovet av att slippa ifrån de vakanser man idag har, men även kostnaden för det enskilda hundinköpet kan ha medverkat till beslutet om att utreda hundverksamhetens utformning.

Narkotikahund

Uppenbart är att kostnaden för inköp av narkotikahunden spelar en relativt liten roll med den anslagskonstruktion som i nuläget finnes. Genom att RPS ej kan göra av med hela hundanslaget finns fria resurser för inköp av narkotikahundar. Trots detta har ökningen skett tämligen långsamt. Den främsta orsaken härtill ligger i att hunden bara är en liten del i hundorganisationen. En resursmässigt mycket viktig bit är personalresurserna.

Ett problem är här att kombinationen hundförare + narkotikahund nästan endast kan användas för narkotikabekämpning och uppdagande av eventuella "bomber". Narkotikahunden fungerar därmed inte som ett komplement till en polisman i hans vanliga tjänsteutövning utan innebär istället en specialisering. Detta tillsammans med att tjänsten till narkotikaförarna tas från kriminalsidan (vilken har stor resursknapphet) har verkat kraftigt dämpande på utbyggnaden av organisationen. Vår bedömning är därför att själva priset på narkotikahunden ej spelat in vad avser inköpsvolym av hundar till polisens narkotikahundsorganisation.

B.2 Alternativa prestationer

Övervakningshund

Övervakningshundar används främst i polisens områdesövervakning. Olika alternativa sätt att lösa denna övervakningsuppgift finns i form av t ex fotpatrullering, patrullering med bil, grupppatrullering och polisrytteri. Hunden ses här som ett hjälpmedel med uppgifter för bevaknings-, ordnings- och spårningstjänst. Dessa uppgifter kan utföras både då hunden kompletterar vid fotpatrullering och vid patrullering med bil. Övervakningshunden konkurrerar därmed inte med utan snarare kompletterar de olika alternativa övervakningsformerna.

Det enda alternativ till hunden som finnes är att använda mer personal för att lösa en viss uppgift. Dock gäller att hunden är unik i det avseende att ingen enskild produkt ensam kan ersätta hunden.

Narkotikahund

Narkotikahunden kan ses som en konkurrent till andra former av sök- och hjälpmedel vid narkotikatjänst, främst ökad bemanning. Hunden är här ett överlägset alternativ både prestations- och kostnadsmässigt och något alternativt hjälpmedel som ensamt kan ersätta en narkotikahund finns ej.

B.3 Alternativa leverantörer

De alternativ som finns till HS som leverantör åt polisen är främst köp från privatpersoner av enskilda hundexemplar. Numera är det inte ovanligt att hundförarna har med sina egna hundar när de kommer till polisens hundförarkurser. Import, köp från andra kennlar eller egen produktion ses idag inte som alternativ.

Man kan konstatera att då polisen köper alla hundar HS kan leverera så har priset inte heller haft någon effekt på leverantörsvalet. Till bilden hör även att polisen har som policy att stödja HS genom inköp för att därigenom hjälpa till att bevara den roll HS har som bevakare av avelsstammen för schäferhundar i Sverige.

6.2.4 Analys av försvarets köp av hundar från statens hundskola

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
<u>Armén</u>			
Minhund	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	Övergått till andra produkter	Ingen effekt
Bevakningshund - fred	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	Ingen effekt	Ingen effekt
Bevakningshund - krig	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	Övergått till privatuttagna hundar	Ingen effekt
<u>Flygvapnet</u>			
Hund	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
	Köpprocesseffekt		
		Försök med elektroniska alarm hos flygvapnet	Initierat förslag till egen produktion ute på flygvapnets förband

A Karakteristik av försvarets köp

Försvaret köper två typer av prestationer från HS, dels tränade hundar och dels kurser. Utöver detta tillkommer den inspektionsverksamhet som chefen för HS utför hos de olika försvarsgrenarna. Denna verksamhet är ej prissatt och kommer ej att beröras nedan. Inte heller kurserna kommer att explicit analyseras då de i stora drag styrs av storleken på hundinköpen.

En uppdelning av försvarets hundverksamhet kan även ske utifrån den hundorganisation som idag existerar för fredsbruk (fredsorganisation)

och den som är planerad för krigsbruk (krigsorganisation). Denna uppdelning kommer vi att ta fasta på i vår analys.

I inköpsverksamheten av hundar är de olika försvarsgrenstaberna inblandade tillsammans med försvarets materielverk (FMV). I vår studie har vi försökt kartlägga verksamheten hos FMV och vid två av försvarsgrenstaberna, armén och flyget. Marinens inköp är relativt små och problematiken är likartad den för flygvapnet varför denna försvarsgrens hundverksamhet ej beskrivs specifikt.

Arméns och flygvapnets inköp av hundar och hundbestånd framgår av tabellerna nedan.

	<u>71/72</u>	<u>72/73</u>	<u>73/74</u>	<u>74/75</u>	<u>75/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>	<u>79/80</u>	<u>80/81</u>
<u>Armén</u>										
Minhund	71	65	66	59	52	62				
Skyddshund										
Bevakningshund med förarskydd						5				
Bevakningshund	43	39	47	24	10		4			
Vakhund			2	3		5				
	<u>114</u>	<u>104</u>	<u>115</u>	<u>86</u>	<u>62</u>	<u>72</u>	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<u>Flygvapnet</u>										
Skyddshund	5	5	6	3	4					
Bevakningshund med förarskydd						19	16	13	23	20
Bevakningshund	31	25	16	57	74	22	21	27	4	22
Vakhund	33	20	12	13	13	16	21	14	16	17
	<u>69</u>	<u>50</u>	<u>34</u>	<u>73</u>	<u>91</u>	<u>57</u>	<u>58</u>	<u>54</u>	<u>43</u>	<u>59</u>

Tabell 6.8: Arméns och flygvapnets hundinköp 1971/72 - 1980/81.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<u>Armén (exkl HS o FMV)</u>										
Minhund			315	311	320	333	328	31	0	0
Bevakningshund			306	313	281	117	137	116	102	86
Vakthund			7	9	5	4	4	3	2	0
	684	631	628	633	606	454	469	200	104	86
<u>Flygvapnet</u>										
Skyddshund	46	42	39	35	30	27	28	24	25	22
Bevakningshund	81	89	100	110	157	200	219	246	261	252
Vakthund	103	111	117	109	104	110	108	106	98	91
	230	242	256	254	291	337	355	376	384	365

Tabell 6.9: Bestånd av hundar hos armén och flygvapnet den 30/6 1971 - 1980.

Hundtjänstens utveckling under 1970-talet

Den stora förändringen inom försvarets hundverksamhet ligger i arméns beslut att avveckla sin hundverksamhet. Inköp av minhundar som tidigare legat på mellan ca 50-70 st/år upphörde 1976/77 och bevakningshundsinköpen minskade kraftigt under perioden 1974/75 - 1976/77 (från ca 40 st/år), för att helt upphöra 1977/78. Detta har fått till konsekvens att armén idag har en kraftigt minskande egen hundorganisation som inom några år kommer att vara helt borta.

För flygvapnet har däremot hundorganisationen haft en annan utveckling. Totalt sett har hundinköpen legat på mellan ca 40-90 st hundar per år och hundorganisationen har ökat från 230 st (1971) till 365 st (1980). Beståndet av skyddshundar har under denna period minskat något (från 46 till 22), beståndet av vakthundar har varit ungefär konstant (ca 100 st), medan beståndet av bevakningshundar har ökat från 81 st till 252 st (varav en ökande andel bevakningshundar med förarskydd). Speciellt kraftig var utökningen av bevakningshundsorganisationen under

1974/75 och 1975/76. Noteras bör även att det genomsnittliga antalet hundar per förband ökat ändå kraftigare då man 1971 hade 230 hundar på 17 förband (genomsnitt 13,5 hundar per förband), medan man 1980 har 365 hundar på 13 förband (genomsnitt 28 hundar per förband). En närmare analys av bevakningshundsorganisationens utveckling framgår av tabellen nedan.

	<u>71/72</u>	<u>72/73</u>	<u>73/74</u>	<u>74/75</u>	<u>75/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>	<u>79/80</u>	<u>80/81</u>
<u>Flygvapnet -</u>										
<u>bevakningshund</u>										
(inkl med förar- skydd)										
Bestånd (30/6 resp år)	81	89	100	110	157	200	219	246	261	252
+ inköp	+31	+25	+16	+57	+74	+41	+37	+40	+27	+42
- bortfall	<u>-23</u>	<u>-14</u>	<u>-6</u>	<u>-10</u>	<u>-31</u>	<u>-22</u>	<u>-10</u>	<u>-25</u>	<u>-36</u>	---
Bestånd (30/6 näst- kommande år)	89	100	110	157	200	219	246	261	252	
• ersättningsinv.	23	14	6	10	31	22	10	25	27	
• nyinv. (ökning)	8	11	10	47	43	19	27	15	-	
• org minskning	-	-	-	-	-	-	-	-	9	

Tabell 6.10: Flygvapnets bevakningshundsorganisation 1971/72-1980/81.

Hundtjänstens krigsorganisation idag

Armén har i nuläget ett mycket litet antal egna hundar i sin krigsorganisation. De hundar man har är av typen bevakningshund, främst avsedda att användas vid gränssjagarförband. I övrigt förlitar man sig till reservhundar och uttagna hundar. Reservhundar är civila hundar, vilka genomgått träning hos brukshundsklubbar och som efter genomgången prov för tjänstehundscertifikat blivit krigsplacerade. Uttagna hundar är sådana som har viss utbildning som behöver kompletteras efter inkallel-

sen. Även i flygvapnets krigsorganisation finns civila hundar. Dock har flygvapnet täckt en stor del av sitt hundbehov för krigsorganisationen genom de hundar man redan i nuläget har för sin fredsorganisation.

Hundtjänstens fredsorganisation idag

Armén har i nuläget endast ett mycket ringa antal bevakningshundar för fredsbruk. Beslut om inköp har då skett av det enskilda förbandet, ej centralt via FMV.

Flygvapnet har en speciell bevakningsorganisation med ca 200 st civil-militära flotttiljpoliser som utnyttjar hundar i bevakningstjänsten. Flygvapnet använder sig av två hundtyper. Den ena hundtypen utgöres av hundar för bevakning. Dessa kan vara skyddshundar eller bevakningshundar (med respektive utan förarskydd) och de används vid patrullering, rondering, etc. Hundarna används då tillsammans med en hundförare. Den andra hundtypen utgör ca 1/3 av flygets hundbestånd och är vakthundar eller s k "hangarhundar". Dessa placeras i t ex hangarer och får fritt röra sig inom bevakningsområdet och fungerar utan en speciell förare vid själva bevakningstillfället. Förare behövs enbart för förflyttning till och från bevakningsobjekt.

B Internprissättningens effekt på försvarets köpagerande

B.1 Volym

Armén - minhund för krigsorganisation

Armén har tidigare varit HS's största kund främst genom stora årliga inköp av minhundar. Sista året för inköp av minhundar från HS var budgetåret 1976/77. Orsaken till att man slutade köpa var de minskade anslag som armén fick och därtill följande prioritering av inköp. Hundverksamheten kom då att utgöra ett möjligt sätt att sänka kostnaderna inom armén. Orsaken till att man valde hundverksamheten var en kombination av höga kostnader för både minhundar och hundförarutbildningen. Ett annat argument var att man inte hade tillräckligt med värnpliktiga för denna typ av tjänst. Ytterligare ett viktigt argument var vidare att man från arméns sida kunde utnyttja alternativa och billigare sätt att ta sig igenom ett minerat område, t ex med hjälp av s k minormar.

Priset för hundinköpet kan därmed sägas ha haft effekt på beslutet att lägga ned minhundorganisationen. Det sätt som priset utövat sin påverkan på är genom att utgöra en del i en kalkyl för beslut om nedläggning av verksamheten. Huruvida priset på hundar har haft rollen som utlösande faktor eller varit det avgörande argumentet är däremot svårt att slå fast.

Armén - bevakningshundar för fredsorganisation

Det främsta motivet bakom nedläggningen av arméns bevakningshundorganisation i fred var de ökade kostnaderna för att bedriva hundverksamheten. De kraftigt ökade hundpriserna spelade här en viss roll men framförallt var det kostnadsökningen för hundhanteringen som främst var orsaken till nedläggningen.

Genom nya bestämmelser avseende utformning av hundgårdar och hundstallar (krav på värme, sanitet etc) och hårdare krav på veterinärtjänst, djursjukvård och personalutveckling steg kostnaderna så kraftigt för hundtjänsten att armén beslutade upphöra med bevakningshundar i sin fredsorganisation.

Armén - bevakningshundar för krigsorganisation

Armén har tidigare även köpt in ett antal bevakningshundar för krigsorganisationen. Dessa har efter inköp placerats ut hos olika fodervärdar. De allra flesta av dessa hundar har inte använts i fredstid utan endast funnits som beredskap inför en eventuell krigssituation. Argumenten för nedläggning var här i stort desamma som för minhundorganisationen, tillsammans med möjligheten att vid en mobilisering använda sig av reservhundar och uttagna hundar.

Flygvapnet

Vi kan konstatera att antalet bevakningshundar ökat under hela 1970-talet och att antalet vakthundar totalt sett legat relativt konstant, medan det genomsnittliga antalet vakthundar per förband ökat något (från ca 6 st till ca 7 st). De ökade hundpriserna kan därmed inte sägas ha slagit igenom på volymen inköpta hundar till flygvapnet.

Man kan då fråga sig vilka faktorer som i stället haft betydelse och gjort att hundorganisationen kunnat öka trots ökade priser. Viktigt är här att slå fast att hundbevakningen har en stark ställning inom flygvapnet. Då bevakningsbehovet upplevs stort (dyrt materiel, stora ytor att bevaka, stor sabotagerisk etc) och inga reella alternativ till bevakning med hjälp av hund finns, har en utbyggnad av hundorganisationen kunnat ske. Viktigt att notera är dock att priset på hunden endast är en mycket liten del av kostnaden för bevakning. De stora kostnadsbitarna ligger på personalsidan (ca 200 st flottiljpoliser) och på hanteringen av hundarna (hundstallar etc).

Dessa delar av bevakningen kan också sägas styra storleken på hundinköpen. För att inköp av en ny hund skall göras på ett förband krävs att vaktpersonalen har behov av en ny hund, dvs att en flottiljpolis saknar hund, har behov av ytterligare en hund etc, samt att man har någonstans att ställa upp hunden. Ett beslut om inköp av hund kan därför inte ses som ett enskilt beslut utan ingår i ett större beslut om förändring av bevakningsorganisationen på ett förband.

Beslut om inköp av hundar har även på andra sätt karaktären av automatik, dvs sker som en följd av tidigare beslut, styrs av andra beslut, etc. Automaten i systemet förstärks t ex av att flygvapnet preciserat inköpsvolym för fem år framåt i en långsiktplan. Även om man ej är bunden till dessa uppgifter fungerar systemet säkerligen stabiliserande. Ytterligare en faktor som förstärker automaten är inköpssystemets utformning. I detta system har man en tudelning mellan behovskartläggning och resursdiskussion. De olika försvarsgrenarna lämnar in uppgifter på det antal hundar som behöver inköpas utan att känna till det aktuella priset på hundar. Först i en andra fas vidtar resursdiskussioner i en budgetdialog mellan staben och FMV.

Ytterligare en indikator på prisets ringa betydelse är den övergång som skett från bevakningshund till bevakningshund med förarskydd. Dessa hundar är något mer tränade och kostar ca 5-6 kkr mer. Denna prisskillnad har dock ingen betydelse i valet mellan hundtyper utan flygvapnet har i ökad utsträckning gått över till bevakningshund med förarskydd.

B.2 Alternativa prestationer

Armén - minhundar för krigsorganisation

Ett av argumenten bakom arméns nedläggning av sin minhundsorganisation var att det finns alternativa sätt att ta sig genom ett minerat område, bl a med hjälp av minpik, elektroniska minsökare, minormar, minvältar etc. Att dessa alternativ fanns måste betecknas som en nödvändighet för det nedläggningsbeslut man fattade avseende arméns minhundsorganisation.

Armén har i samband med upphörandet av minhundsorganisationen införskaffat ett antal av dessa tekniska minsöknings- och minsprängningsredskap. Priset på minhundar kan därmed sägas ha haft en effekt på prestationsvalet.

Armén - bevakningshundar för fredsorganisation

Här har man från arméns sida ej ersatt de tidigare använda bevakningshundarna för vakttjänst med något alternativt hjälpmedel. Trots att man således upphört med inköpen av bevakningshundar för fredsorganisationen utan att ersätta dem med något annat har man inte fått några reaktioner på att volymminskningen upplevts negativt ute i organisationen.

Armén - bevakningshundar för krigsorganisation

För försvarets krigsorganisation kan man säga att ett byte av produkt har skett i och med att man nu utnyttjar uttagna hundar. Tidigare köpte bl a armén in hundar från HS för krigsbehov och placerade ut dem hos fodervärdar. Numera är krigsorganisationen i stället uppbyggd på reservhundar och uttagna hundar, dvs det är privatpersoner som via utbildning i samarbete mellan FMV och brukshundsklubbarna står för leveranser av hundar till krigsorganisationen. Att priset här har haft betydelse i så motto att det inspirerat till övergång till alternativa prestationer är högst troligt.

Flygvapnet

Ett alternativ till hunden är möjligheten att använda elektroniska system för bevakning. Mest lämpade är dessa på objekt vilka ligger svårtillgängligt till och på objekt där bevakningsnivån behöver höjas.

Man har inom flygvapnet gjort en utredning om möjligheten att övergå till elektronisk bevakning. Den utlösande faktorn var här att man såg hundbevakningssystemet som ett tämligen dyrbart system. I systemet inräknas då förutom hundkostnaden även bevakningspersonal och förvaringsutrymme för hundar. I utredningen har man jämfört hund- och hundföraralternativet med modern elektronik. Man har genomfört experiment på ett flertal flottiljer. Erfarenheterna av experimenten och utredningen har blivit att man ej kan ersätta hunden med elektroniska system. Prisets roll kan i detta fall sägas ha varit en katalysator som satt i gång en diskussion om olika bevakningsalternativ.

B.3 Alternativa leverantörer

FMV är bundna enligt bestämmelser att köpa hundar hos HS. HS har alltså monopol relativt militären. Därmed följer att priset inte kan ha någon effekt på leverantörsvalet.

Från flygstabens sida ser man inget annat alternativ till hundleverantör än HS. Man har inte haft några diskussioner om annan leverantör. Ute på förbanden har dock från hundgårdsförmän framkommit förslag om att producera hundar i egen regi. Detta har man dock från flygstabens sida inte sett som något alternativ.

6.3 PROVNINGSANSTALTSYSTEMET

6.3.1 Statens provningsanstalt (SP)

Verksamhet: SP är landets centrala offentliga institution för teknisk provning av material, produkter, konstruktioner och anläggningar av olika slag. SP är vidare central förvaltningsmyndighet för officiell provning och kontroll samt allmän och legal meterologi. SP meddelar dessutom föreskrifter och utövar tillsyn enligt lagen om handel med arbeten av guld, silver eller platina och av lagen om bestämning av volym och vikt.

Verksamheten omfattar provning och kontroll, egen FoU avseende metodutveckling, rådgivning till myndigheter m fl avseende provnings- och mätteknik, riksmätplatsuppgifter samt myndighetsuppgifter enligt lag och förordning. SP är riksprövsplats för 10 objektgrupper och riksmätplat för 20 storheter.

Avgiftsbelagd verksamhet: Den avgiftsbelagda verksamheten bedrivs huvudsakligen inom området provning och kontroll på uppdrag av myndighet eller enskild. Denna verksamhet utgör ca 60 % av SP:s totala verksamhet. Ca 40 % av uppdragsverksamheten bedrivs i konkurrens med både svenska och utländska institutioner och företag.

Kundstruktur: Den helt övervägande delen av provning- och kontrollverksamhetens uppdragsintäkter kommer från enskilda uppdragsgivare, främst små- eller medelstora företag. Under 1979/80 var andelen statliga kunder 6 %. De största statliga kunderna är konsumentverket, statens planverk, arbetarskyddsstyrelsen, naturvårdsverket, statens trafiksäkerhetsverk och sjöfartsverket. När det gäller rådgivningsverksamheten, vilken utgör ca 15 % av SP:s totala verksamhet, riktar denna sig nästan uteslutande till statliga myndigheter.

Anslagskonstruktion: SP har ett 1000-kronorsanslag för provning- och kontrollverksamheten samt ett bidragsanslag för icke avgiftsbelagd verksamhet. Dessutom har SP ett särskilt utrustningsanslag.

Ekonomi: För uppdragsverksamheten är det ekonomiska målet att avgifterna skall täcka kostnaderna för uppdragsverksamheten.

Budgetår	Intäkter kkr	Kostnader kkr	Kostnadstäck- ning %	Taxetyngd ^{*)} %
1977/78	34 812	48 783	71	61
1978/79	44 956	57 882	78	62
1979/80	50 835	69 167	73	61
1980/81	67 667	86 576	78	64

*) Kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten i procent av myndighetens totala utgifter.

Tabell 6.11: Ekonomisk utveckling för den avgiftsbelagda verksamheten budgetåren 1977/78 - 1980/81.

Taxeprinciper: Huvudinriktningen är att uppnå full kostnadstäckning för varje uppdragsgrupp, dvs självkostnaden utgör prissättningsbas. Om marknaden inte tillåter självkostnad sätts taxan så att maximalt bidrag erhålles. I de fall marknaden inte är priskänslig finns vissa möjligheter att ta ut extra pålägg på självkostnaden (osäkerhetspålägg, resultatutjämningsbidrag och FoU-pålägg).

Taxesättning för provning- och kontrollverksamheten gentemot andra statliga myndigheter följer samma principer som taxesättning gentemot privata kunder. Detta innebär att statliga myndigheter får betala enligt den externa taxan. När det gäller rådgivning och annan myndighetsverksamhet utgår ingen taxa. SP tillämpar både saktaxor och tidtaxor.

Taxeutveckling: Taxeutveckling har beräknats genom studie av ett laboratoriums prisutveckling (lab A4, brandtekniska laboratoriet). Taxorna är uppdelade i två grupper, dels fasta taxor för test enligt internationellt vedertagna, standardiserade testmetoder och dels en tidtaxa för övriga uppdrag (kostnad för utrustning tillkommer).

taxe- typ \ år	1976	1977	1978	1979	1980	1981
- fasta taxor	100	125	153	185	194	206
- tidtaxa	100	126	147	160	173	202

Tabell 6.12: Taxeutveckling hos SP 1976-1981. Taxeindex framräknat utifrån ett laboratoriums prislistor.

6.3.2 Analys av konsumentverkets köp från statens provningsanstalt

Prestation	Köpsbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsval
Jämförande teknisk provning	Avstått från provningar och minskat provningars omfattning	Drivit fram ökat arbete och inriktning mot andra än tekniska testdimensioner	Har valt utländska leverantörer vid standardiserade provningar
Bevistest	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Uppdragsprovning	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

A Karakteristik av konsumentverkets köp

Konsumentverket (KOV) har studerats i dess egenskap av köpare av provningstjänster från SP. KOV:s kontakter med SP är av två slag. Dels köper KOV olika typer av tekniska provningar och dels utnyttjar KOV SP:s tekniska kompetens i s k rådgivningssammanhang. Alla kontakter som innebär provning skall KOV i princip betala för medan kontakter klassade som rådgivning är kostnadsfria.

I denna analys inriktar vi oss på provningskontakterna då det är dessa som är prissatta. Vi kan urskilja tre typer av provningar som KOV köper från SP:

- KOV:s granskning av produktutbudet på en marknad vilket leder till breda, jämförande provningar av de olika produkterna, s k jämförande teknisk provning (JTP).
- KOV:s löpande behov av "bevis"-material vid olika typer av förhandlingar med företag vilket leder till enstaka specifika tekniska provningar, s k bevistest (BT).
- KOV:s köp av provningar för den egna uppdragsverksamheten, s k uppdragsprovningar (UP).

I nedanstående sammanställning visas SP:s fakturering till KOV för perioden 1978/79 - 1980/81.

	<u>1978/79</u>	<u>1979/80</u>	<u>1980/81</u>
JTP finansierade via anslag hos KOV	41	134	10
JTP finansierade via nordiska ämbetsmannakommittén	47	142	0
JTP finansierade via energisparkommittén	81	543	159
JTP totalt	<u>169</u>	<u>819</u>	<u>169</u>
Uppdragsprovning	3	8	4
Bevistest	<u>12</u>	<u>3</u>	<u>13</u>
Totalfakturerat KOV	184	830	186

Tabell 6.13: SP:s fakturering till KOV 1978/79 - 1980/81 (kkkr).

Sedan budgetåret 1976/77 har KOV uppskattningsvis initierat ett trettiotal JTP där en extern provare utnyttjats. KOV:s tekniska byrå har under samma tid själva svarat för ytterligare ett femtontal JTP (exkl egna provningar på uppdrag).

När det gäller den totala omfattningen av BT har det inte varit möjligt att få fram någon mer omfattande statistik. I vår analys är vi därför hänvisade till att studera omständigheter i samband med BT och fall där KOV vänt sig till externprovare.

Vad avser KOV:s uppdragsverksamhet gäller att den har en relativt liten omfattning (omsättning 1978/79 445 kkr) och man provar främst disk- och tvättmaskiner. Denna uppdragsverksamhet bedrivs under ett 1 000-kronorsanslag, dvs verksamhetens kostnader skall täckas av KOV:s kunder.

I samband med uppdragsverksamheten utnyttjar KOV SP som underleverantör för provning av slangställ. Årligen rör det sig om 4-5 provningar.

B Internprissättningens effekt på konsumentverkets köpagerande

B.1 Volym

Jämförande tekniska provningar

Antal provningar

I denna anlays fokuseras intresset på antal köpta JTP, dvs finansierade av KOV men levererade av externa organisationer.

När vi diskuterar JTP bör vi ha i åtanke att karaktären på JTP-köp är sådan att vi inte kan tala om kontinuerlig efterfrågan. I och för sig köper KOV JTP varje period men varje köp är unikt. Att gå in och studera volymutvecklingen närmre har således visat sig fruktlöst. Att man köpt ett år men inte ett annat innebär inte automatiskt att man avstått från köp. Utvecklingen är också svårfångad då KOV kan hålla uppe volymen provningar på flera sätt. Bl a genom att använda sig av sekundärmaterial. Man kan också välja att genomföra ett antal små och billiga provningar istället för ett fåtal stora. Det intryck vi fått är emellertid att ambitionsgraden vad gäller JTP ännu så länge varit relativt jämn. Någon direkt sänkning eller ökning har vi inte kunnat iaktta. Vi kan emellertid spåra en tendens till ambitionssänkning som förmodligen kommer att slå igenom på volymen köpta provningar framöver.

Det finns emellertid ett antal förhållanden som tyder på att en utveckling är på gång mot en mer restriktiv hållning när det gäller egenfinansierade JTP och om denna utveckling slår igenom kommer detta förmodligen att innebära färre köpta JTP.

I anslagsframställningen (AF) för 1980/81 finns klara policyuttalanden i denna riktning. I AF 1980/81 uttalas bl a att JTP framöver i huvudsak kommer att genomföras i nordiskt eller europeiskt samarbete. Av AF framgår dessutom att befintliga resurser i än högre grad än nu kommer att satsas på energiområdet och på områden som har med säkerhet att göra. Flera av de personer vi intervjuat har också spontant påpekat den ökade restriktiviteten.

Det finns också klara indikationer på att ekonomiska aspekter haft avgörande betydelse för denna utveckling. T ex innebär policyn i princip att JTP som ej är av säkerhetstyp inte genomförs annat än om det sker

inom ramen för ett samarbete där andra intressenter är med och betalar (s k samfinansierade JTP). Tolkningen av detta måste bli att KOV vill ha kvar JTP, men samtidigt måste minska provningarnas inverkan på den egna budgeten.

Denna kostnadssänkande ambition hänger främst samman med minskade anslag för KOV. Köp av JTP sker med fria resurser och det är främst de fria resurserna som KOV kan skära ned på utan att behöva gå in och genomföra smärtsamma personalinskränkande åtgärder.

Det finns inte heller uppbyggt trögrörliga kringverksamheter inom KOV runt provningarna som försvårar volymändringar. Dessutom är det så att JTP-verksamheten uppfattas som kostsam inom KOV. JTP karakteriseras av att mycket resurser måste avsättas för en aktivitet. Kostnaderna för JTP är således både synbara och märkbara.

Inom KOV finns också de som anser att värdet av JTP inte står i proportion till kostnaderna. Med minskade anslag har därmed kostnadsaspekten blivit ett allt starkare argument för en nedskärning.

Sammanfattningsvis har prisanvändandet initierat en mer restriktiv hållning till köp av JTP. Prisets inverkan på volymen framgår också av ett antal icke-köp (volymdämpning). Ett exempel på detta är provning av dammsugare. Denna provning har varit uppe till diskussion vid ett flertal tillfällen. Provingen genomfördes först då samfinansiering dök upp som en möjlighet och enligt de intervjuade hade provningen aldrig genomförts utan denna samfinansiering.

Provningens omfång

En ytterligare aspekt på volymbeslut är provningens omfång. Vanligen finns en frihet att bestämma antalet provade objekt och även vilka och antalet dimensioner av produkten som skall ingå i provningen. När det gäller antal provade dimensioner och vilka dimensioner som skall provas är det vanligen främst rent fackmässiga motiv bakom valet. I samråd mellan provare och KOV bestäms vilka dimensioner som måste provas för att ge svar på de frågor man ställer sig. De ekono-

miska aspekterna måste här anses som underordnade de fackmässiga. Vi har heller inte i något fall kunnat se att ekonomiska aspekter lagts på besluten.

När det däremot gäller antalet provade objekt i ett test har priset en stor betydelse. Detta har bl a framkommit i provningarna av dammsugare och ångstrykjärn. KOV har i dessa fall av ekonomiska skäl varit tvingade att göra ett urval bland de produkter som finns på marknaden. Nu är det naturligtvis inte enbart priset som avgör antalet, utan även fackmässiga motiv är styrande. De ekonomiska aspekterna måste dock anses ha en stor betydelse för beslutet.

Bevistest

I princip kan man säga att KOV:s bevistestbehov bestäms av vem som har bevisbördan. Ofta gäller det klagomål på företag som i sin reklam sagt något som produkten inte kan leva upp till. Då åvilar det marknadsföretagen att bevisa att det han sagt är sant. Är det däremot KOV som påstår något ligger det på KOV att bevisa att deras utsaga är sann. KOV köper alltså BT för att bevisa en utsaga eller för att utreda huruvida en produkt uppfyller de krav som KOV anser att produkten borde uppfylla. De frågor KOV väljer att driva är vanligen av säkerhetskaraktär, dvs man anser att en produkt är farlig i någon bemärkelse.

KOV ställs ganska ofta i den situationen att man måste utreda en fråga för att få ett underlag till förhandlingar med ett företag. Det händer dessutom att man inte kan komma överens med företaget och därmed är hänvisade att skjuta över frågan till konsumentombudsmannen för att få problemet avgjort i marknadsdomstolen. Huruvida detta leder till provning eller ej och huruvida det vid behov av provning leder till externprovning är svårt att uttala sig generellt om.

Den uppfattning vi fått är att huruvida det blir provning eller ej är givet av situationen och att KOV:s möjligheter att påverka "beslutet", när man väl bestämt sig för att driva en fråga, är liten. Vi har också fått uppfattningen att huruvida en fråga drivs eller ej helt avgörs av konsumentpolitiska aspekter. Kostnaderna är här underordnade. Vi har heller inte kunnat finna några fall, där KOV av ekonomiska skäl inte drivit en fråga av detta slag.

Prisanvändande kan således inte sägas ha haft någon effekt på volymen BT.

Uppdragsprovning

Priset på dessa uppdragstest som KOV får betala för har ingen effekt på KOV:s köpagerande. KOV kan helt kompensera sig för de kostnader provningsköpen medför genom prissättningen mot sina kunder.

B.2 Alternativa produkter

Jämförande teknisk provning

JTP kommer in som en del av verksamheten inom KOV:s verksamhetsprogram "Marknadsinriktade aktiviteter" och omfattar provning av olika tekniska aspekter av en produkt. Provningarna som omfattar ett antal olika märken resulterar ofta i information till breda konsumentgrupper genom tidskriftsartiklar, kommentarer i massmedia etc. Syftena bakom provningarna är förutom att ge information till konsumenter om produkters egenskaper även att påverka producenterna. Man vill genom provningarna påverka producenternas produktutformning och marknadsföringsinformation.

När vi skall analysera internprissättningens effekt på val av produkt måste vi skilja mellan olika typer av alternativ.

Alternativa konsumentpolitiska medel

JTP är ett av flera konsumentpolitiska medel som utgår från produktinformation och KOV kan åtminstone delvis välja andra medel för att nå samma effekter som via JTP. Principiellt står valet mellan provningar och varudeklarationer. Varudeklarationer skiljer sig från JTP främst genom att det åligger den som marknadsför produkten att lämna information efter fastlagda regler. KOV arbetar idag med båda dessa system och det är främst på kapitalvaruområdet som det kan diskuteras om JTP eller varudeklarationer skall användas.

Vi kan naturligtvis inte utesluta att kostnaderna för de olika medlen vägs in vid val av medel. Men vårt intryck är snarast att det förmodligen är andra faktorer som är avgörande.

Arthur Horowitz som är chef för KOV:s tekniska byrå gör följande sammanfattning i en tidskriftsartikel:

Man kan således diskutera varuprovningar kontra riktlinjer som medel att informera konsumenter och påverka producenter. I själva verket är det ganska få fall där valet av det ena medlet framför det andra är aktuellt. När motivet för varuinformation är säkerhetsfrågor är riktlinjer självskrivna. Sålunda har vi fått riktlinjer för flytvästar, hjälmar, brandvarnare m m. Liknande förhållanden råder beträffande ofta-köp-varor, t ex livsmedel. Någon slags deklaration på förpackningen är det enda tänkbara.

Krav på kontroll

Den varugrupp för vilken en diskussion är aktuell är kapitalvaror. Principiellt sett är den information som säljaren lämnar på varan att föredra. Den följer alltid med varan, kostnaden att ta fram informationen ligger på företagen. På lång sikt är det därför sannolikt att jämförande provningar kommer att få mindre betydelse.

På kortare sikt kan man däremot inte alltid välja riktlinjevägen. Det förhåller sig nämligen så att ett system baserat på tillverkarens egen deklaration ställer större krav på provningsmetoder än jämförande provningar

Det förhåller sig samtidigt så att provningsteknik för konsumentprodukter är dåligt utvecklad och avsaknaden av bra metoder utgör ett hinder i vårt arbete.

(Horowitz, 1979, sid 10-11)

Policyförändringen på JTP-området mot större tonvikt på säkerhetsaspekten vid val av testobjekt kan ses som en utveckling mot en ökad betydelse för riktlinjearbete. De provningar som man enligt den nya policyn inte längre kan göra är också av den typ där riktlinjer inte blir aktuella, tex dammsugare och ångstrykjärn. Vi uppfattar emellertid inte policyförändringen som ett byte av produkt utan tolkar förändringen så att man måste skära ned på icke säkerhetsprovningar av ekonomiska skäl, men vill hålla kvar de säkerhetsinriktade provningarna trots de minskade ekonomiska resurserna. Vi har inte heller kunnat se några indikatorer på att frigjorda resurser satsats på andra områden än JTP.

Internprissättningen pådrivande för samarbete

Även inom ramen för JTP finns alternativa ageranden. Givet att man vill ha ett jämförande produktmaterial kan man:

- köpa själv
- ej köpa själv, men bibehålla informationen genom andras köp.

Ser vi på vem som finansierat JTP finner vi att KOV kunnat stå som köpare för ett antal test som energisparkommittén (ESK) finansierat och för ett antal samfinansierade test i regi av nordiska ämbetsmannakommittén för konsumentfrågor (NÄK).

KOV har alltså fått ett jämförelsematerial att arbeta med utan att själva behöva stå för hela den externa kostnaden. Att detta är en utveckling som KOV vill satsa på framgår inte minst av uttalanden i AF 1981/82. I prissammanhang är främst de nordiska och europeiska samarbetena intressanta. Vi kan naturligtvis aldrig utesluta att denna typ av samarbete kommit till stånd utan den ekonomiska pressen. Men de ekonomiska aspekterna har otvetydigt haft en pådrivande inverkan.

Det är också så att KOV åtminstone delvis kunnat hålla uppe sin totalvolym JTP genom ESK:s och NÄK:s samarbete och genom att utnyttja provningsinformation som andra länders "konsumentverk" tagit fram. Dessa möjligheter att få information på andra sätt än genom egenfinansierade JTP är förmodligen en viktig förklaring till att KOV kunnat minska det egna ekonomiska engagemanget.

Provning av andra dimensioner än de tekniska

Givet att KOV vill genomföra jämförande varuprovning finns alternativa aspekter som är intressanta att prova. Vid sidan av de tekniska aspekterna finns t ex ekonomiska-, sociologiska- och hållbarhetsaspekter. Vi har här svårt att uttala oss om någon utvecklingstendens avseende dessa aspekters omfattning. Vi har emellertid inte kunnat se några fall där man av ekonomiska skäl valt att göra t ex en sociologisk studie istället för en teknisk studie.

Det finns emellertid en diskussion inom KOV om vad som är intressant att studera i en provning. Vi kommer här inte ifrån att priset på de tekniska provningarna är ett argument mot dessa. Vi har funnit flera exempel inom organisationen på uttalanden där kostnaden för tekniskt inriktade test använts som argument för att gå över till andra test-

dimensioner. Det är heller inte osannolikt att en utveckling mot verksamheter med större andel egen personal ökar i takt med nedskärningar av KOV:s budget. Detta då det främst är de lösa resurserna som i första hand kan skäras ned.

Bevistest

När det gäller att avgöra huruvida en produkt är farlig eller ej kan i princip tre sätt användas:

- bedömning
- expertutlåtande
- provning

KOV utnyttjar alla dessa tre typer av "bevis". Vanligen börjar man med att göra en bedömning och utifrån denna förhandlar man med företaget ifråga. Kan man då komma överens finns ingen anledning att gå vidare.

Om företaget och KOV ej kan komma överens måste KOV skaffa sig ytterligare bevis om de väljer att driva frågan vidare. Huruvida man då väljer provning eller expertutlåtande är helt beroende av vad beviset avser. Priset har här ingen betydelse.

Intressant är emellertid att vi inte kan bortse från att internprissättningen påverkat den arbetsgång KOV valt, nämligen att i ett första steg inte prova utan nöja sig med en egen bedömning. Det är naturligtvis svårt att uttala sig om huruvida internprissättningen inverkat på valet av denna arbetsgång. Klart står emellertid att internprissättningen stödjer denna typ av arbetsgång.

Uppdragsprovning

Inga alternativa produkter finnes.

B.3 Alternativa leverantörer

Jämförande teknisk provning

KOV har egna provningslaboratorier men dessa är små och begränsade till vissa typer av provningar. Den egna provningen omfattar främst tvätt-

maskiner och diskmaskiner. Man har dessutom ett mindre kemiskt laboratorium, ett mindre textillaboratorium och ett akustiklaboratorium. Dessa används för enklare tekniska bestämningar. Det är heller inte aktuellt att bygga upp några resurser på andra områden. KOV är således för de flesta provningsbehov hänvisade till externa provningsinstanser.

KOV:s leverantörssituation karakteriseras av att det på de flesta områden enbart finns en "naturlig" leverantör, dvs varje leverantör är specialiserad på någon eller några typer av provningar. KOV upplever åtminstone inte att det finns några alternativa leverantörer utan för varje typ av test finns en leverantör. Det som främst avgör valet av leverantör är följaktligen leverantörens kompetens.

Genom att KOV har omfattande löpande kontakter med olika provningsinstanser vid sidan av provningsköp har man också en ganska bra bild av olika provares kompetens.

Internationellt finns emellertid alternativ till de svenska leverantörerna och KOV har i ett antal fall vänt sig till internationella provare. Ett exempel på detta är valet av Norges tekniska högskola som provare av frysskåp. SP lämnade för denna provning en offert som betydligt översteg den tekniska högskolans och enligt de intervjuade var detta anledningen bakom valet av högskolan som leverantör. Denna provning är ett exempel på standardiserad provning, dvs provning som KOV-personalen har god kännedom om och som inte kräver så mycket dialog mellan KOV och provaren. Vi har emellertid inte kunnat finna någon provning som varit av mer komplex natur bland de KOV lagt ut på internationella provare.

Allmänt kan vi säga att det finns ett antal faktorer som verkar som hinder för val av utländsk leverantör. Den främsta är förmodligen KOV:s behov av en samarbetspartner vid provningen. Både vid uppläggnings- och vid utvärderingen av resultaten finns ett behov från KOV:s sida av dialog. Den begränsade budgeten för utlandsresor har också sin betydelse som hinder.

När det gäller SP som leverantör av provningar har vi fått den uppfattningen att om SP besitter kompetens för utförande av en provning och

om SP är intresserade av att svara för utförandet så väljs också SP som leverantör. SP har också den fördelen enligt en av de intervjuade att man är en statlig myndighet, dvs liksom KOV är SP en del i "koncer-
nen statsförvaltningen". SP upplevs dessutom som objektiv i sina prov-
ningar vilket är en viktig aspekt sett ur KOV:s synvinkel.

Sammanfattningsvis uppfattar vi att valet av leverantör för flertalet JTP bestäms utifrån andra kriterier än ekonomiska, främst då det van-
ligen inte finns några alternativa leverantörer. Priset har därmed en
begränsad betydelse vid leverantörsbeslut. Vid standardiserade test,
där behovet av samarbete mellan testbeställare och leverantör inte är
så stort, har vi emellertid funnit att priset har en stor betydelse.
Detta speciellt vid stora och kostsamma projekt.

Bevistest

Valet av leverantör är vanligen oproblematiskt då det oftast enbart
finns en presumtiv leverantör. Vi har heller inte kunnat se några fall
där priset haft effekt på leverantörsvalet.

Uppdragsprovning

Inga alternativ finnes till SP.

6.3.3 Analys av sjöfartsverkets köp av provningsmetoder från statens provningsanstalt

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Provningsmetod - storbåt	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Provningsmetod - småbåt	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

A Karakteristik av sjöfartsverkets köp

Sjöfartsverket (SjöV) har två typer av kontakter med SP.

- Normunderlag. För att kunna arbeta fram normer på sjöfartsområdet behöver SjöV underlag av typ provningsmetoder och riktvärden. Här utnyttjar SjöV SP för framtagning av olika provningsmetoder. Formellt skall SjöV betala för dessa tjänster.
- Rådgivning. SjöV är i behov av expertkunskap och information i samband med besiktning av fartyg under byggnad. Det är här frågan om löpande kontakter ofta per telefon. Dessa tjänster betalar inte SjöV för (SP tar dessa kostnader på sitt myndighetsanslag).

Till detta kommer att SjöV och SP samarbetar som svenska representanter i vissa internationella sammanhang.

I denna analys koncentreras intresset kring SjöV:s köp av provningsmetoder för arbete med normunderlag. SjöV:s köp av provningsmetoder från SP kommer in som en del i arbetet med normframtagandet inom fartygsområdet. SjöV har ett övergripande ansvar för att de fartyg som byggs och trafikerar Sverige är sjövärdiga.

För att tillse att fartyg är sjövärdiga måste alla fartygsbyggen godkännas av SjöV. Normbehovet består i att SjöV behöver kriterier för bedömning av sjösäkerhet och i att fartygskonstruktörer och materialtillverkare behöver riktlinjer att arbeta efter.

SjöV har alltså ett behov av att ta fram preciseringar av vad som skall avses med "sjövärdig". Behovet består av både riktvärden och metoder att ta fram och bedöma vilka riktvärden som skall gälla.

När man diskuterar SjöV:s verksamhet bör man i köpsammanhang skilja mellan aktiviteter som avser småbåtar (fiskebåtar, fritidsbåtar etc) och aktiviteter som avser storbåtar. Detta då tyngdpunkten av SjöV:s arbete vad gäller storbåtarna främst ligger på ritningsgranskning (regelsystemet utvecklat och lång internationell tradition) medan arbetet vad gäller småbåtar är relativt nytt och regelsystemet under uppbyggnad.

SjöV:s köp från SP är av ytterst blygsam omfattning. Totalt känner vi till sex projekt där SjöV köpt prestationer från SP och ett projekt där SjöV varit finansiär men där FN-organet International Maritime Consultative Organization (IMCO) varit beställare. Ekonomiskt sett har också SjöV:s SP-kontakter varit små, ca 100 kkr sammanlagt under perioden 1978-1980.

Till dessa köp kommer sedan de projekt där SjöV beställt och utnyttjat provningar men där SP själva svarat för finansieringen. Exakta uppgifter på omfattningen av denna typ av samarbete har inte varit möjliga att få fram. Enligt de intervjuade på SjöV är omfattningen emellertid inte stor. Totalt känner vi till tre projekt på småbåtssidan. På storbåtssidan har enligt de intervjuade inga samarbetsprojekt av detta slag ägt rum, åtminstone inte på de senaste åren. Totalt sett är också utnyttjandet av externa provare lågt.

B Internprissättningens effekt på sjöfartsverkets köpagerande

B.1 Volym

Provningsmetod - storbåt

Enligt vad vi konstaterade ovan är volymen externt framtagna underlag liten. Att tala om volymutveckling är därför inte meningsfullt. Huvudfrågan är istället varför volymen är låg och om internprissättningen haft en betydelse i detta sammanhang.

Det intryck vi har fått är att internprissättningen inte haft någon inverkan på volymen. Vi har inte kunnat finna några projekt där SjöV avstått från köp av testkostnadsskäl. Det finns heller inga indikatorer på att testkostnader skulle vara någon hämmande faktor av betydelse i provningssammanhang. Den låga volymen förklaras istället av ett antal andra behovsdämpande faktorer.

Storbåtssidan är i stort "genomnormerad" och normarbete har låg prioritet. SjöV har inte tillräckliga personella resurser för normarbete. Projektet "rörngenomgångar" är ett exempel på detta. Här finns pengar avdelade men ingen personal.

Fartygsintressenternas krav på överensstämmelse mellan olika länders regler och den allmänna internationella traditionen på fartygsområdet gör också att ett eventuellt upplevt behov av normförändring måste innebära ett internationellt förändringsarbete.

Ett behov innebär en förändring antingen genom att det behövs normer på ett nytt område eller genom att gamla normer behöver kompletteras eller förändras. Det är emellertid inte tillräckligt att det föreligger ett "objektivt" behov (eller att SjöV upplever ett behov) för att detta skall leda till ett förändringsarbete. Den internationella kopplingen och sjöfartens ekonomiska intressen gör att det måste föreligga en internationell opinion för att ett förändringsbehov skall bli ett förändringsarbete.

SjöV:s behov av framtagande av provningsmetoder bestäms därmed av i vilken utsträckning Sverige vill driva igenom förändringar av internationella normer. Det är väsentligt att här betona att det är Sverige som nation som driver fram förändringar och att det finns olika intressenter som kanaliseras i en svensk policy. Frågan om vilka förändringsaktiviteter SjöV skall driva är således på ett övergripande plan bestämt av vilken policy Sverige som nation skall driva. Vår tolkning är att kostnader för framtagning av testmetoder i detta sammanhang är försumbar.

Provningsmetod - småbåt

Småbåtssidan kännetecknas av en relativt stor normverksamhet. Behovet

av framtagning av provningsmetoder är emellertid liten och sker främst genom samarbete med båttillverkare och materialfabrikanter. Dessa intressenter svarar också för finansieringen av flertalet projekt.

Småbåtssidan är en prioriterad verksamhet inom SjöV och i de fall SjöV gått in och finansierat test har det aldrig varit några svårigheter att få fram pengar. Vi har också fått den uppfattningen att ekonomiska aspekter är underordnade behovsaspekter.

Vi har heller inte kunnat finna några projekt där man avstått från köp av testkostnadsskäl. De faktorer som främst bestämmer volymen är istället upplevt behov och personalresurser.

Priset på provningar kan här inte sägas ha haft någon effekt på den köpta volymen. Det är också så att det i många projekt är tveksamt om utnyttjandet av SP skall karakteriseras som köp. Den resursförbrukning som sker hos SP i samband med provningar för SjöV uppfattas snarare av de inblandade som ett gemensamt finansieringsproblem.

B.2 Alternativa produkter

SjöV:s köp från SP avser alltså underlag för att bedöma vilka riktvärden som skall gälla och enligt vilka metoder provning skall ske. I princip finns tre alternativa sätt att hantera behovet av normer:

- Avstå från preciseringar; dvs SjöV anger inga generella riktlinjer. Då det är upp till fartygsbyggaren att bevisa att fartyget är sjösäkert måste denne övertyga SjöV vid besiktning. Detta innebär att fartygsbyggaren får stå för framtagandet av allt bedömningsunderlag. SjöV har inget behov av att ta fram provningsmetoder eller riktvärden.
- Avstå från "egna" preciseringar; dvs SjöV anger riktlinjer men tar ej fram dessa själva. Detta innebär att redan framtagna provningsmetoder och riktvärden överförs till att gälla som svensk norm. SjöV har inget behov av att göra egna provningar.
- Egna preciseringar; dvs SjöV anger riktlinjer och arbetar själva fram dessa. Detta innebär att SjöV måste ta fram provningsmetoder och värden.

Provningsmetod - storbåt

Studerar vi det normkomplex som finns på storbåtssidan finner vi att SjöV valt att i stor omfattning precisera riktlinjer. Riktlinjerna karakteriseras emellertid av dess internationella prägel. Vid framarbetandet av de svenska normerna har tyngdpunkten legat på utnyttjande av redan existerande och/eller internationellt framtagna riktlinjer.

SjöV har själva endast drivit en fråga så långt att testbehov uppkommit (brännbarhet i ytskiktet). Utöver detta arbetar man med ett projekt som rör "rörgeomgångar", men detta har vid tiden för studiens genomförande inte lett till någon provning.

Situationen karakteriseras således av att SjöV på storbåtssidan vad gäller normarbete enbart sysslar med överföringar av internationella normer till svenska förhållanden, s k nationella tolkningar. Dessa nationella tolkningar medför inga testbehov. Vidare ligger bevisbördan på tillverkaren, dvs tillverkaren måste kunna visa SjöV att fartyget fyller alla krav på säkerhet. SjöV har alltså valt en strategi som innebär att testbehovet är lågt.

Kostnaden för testköp hos exempelvis SP uppfattar vi emellertid som marginell i detta sammanhang (den stora kostnaden vid normframtagning ligger på personal) och dess inverkan på den valda strategin som låg.

Den främsta orsaken till den valda strategin är att det redan existerar internationellt vedertagna normer samtidigt som det från olika fartygsintressenter finns starka krav på internationell överensstämmelse. Reellt har således alternativet "egna preciseringar" inte funnits.

Provningsmetod - småbåt

Småbåtsverksamheten skiljer sig från storbåtsverksamheten på två väsentliga punkter.

Den första skillnaden är att verksamheten är relativt ny. Först i början på 1970-talet fick SjöV i uppdrag att ta fram regler på småbåtsområdet. Verksamheten avsåg från början främst glasfiberbåtar men nu på 1980-talet har man även gått in och sett över andra material (typ

stål, ferrocement och trä). Man har dessutom börjat arbeta med mindre fartyg i yrkesmässig trafik av typ fiskebåtar.

Den andra skillnaden är att småbåtsverksamheten är mer nationell än internationell. Först 1974 började ett nordiskt samarbete, och det finns inget internationellt samarbete av den typ som på storbåtssidan sker i IMCO. På småbåtssidan har SjöV följaktligen haft större behov av egna preciseringsringar än på storbåtssidan och man har också tagit fram egna preciseringsringar. Större delen av normkomplexet på småbåtssidan har emellertid kunnat tas fram genom överföringar från storbåtssidan och från andra existerande underlag. Framtagandet av nya underlag har vanligen kunnat ske genom teoretiska beräkningar. Enbart i de fall det inte varit möjligt att teoretiskt räkna fram riktvärdet har SjöV testat.

Förfaringssättet vad gäller val av produkt har alltså varit ekonomiskt sett det billigaste, givet att man inte velat avstå från preciseringsringar. Det finns emellertid inga indikatorer på att internprissättningen skulle haft avgörande effekt på detta.

Givet att ett behov av underlag föreligger finns inga alternativ till test..

B.3 Alternativa leverantörer

Det som karakteriserar SjöV:s testköp ur ett leverantörsperspektiv är att man har ett behov av en samarbetspartner. Testleverantören ingår oftast som en part i de arbetsgrupper som bildas vid normframtagandet. Leverantörsvalet sker således i samband med att en arbetsgrupp sammanställs. Valet sker som vi uppfattar det helt utifrån en bedömning av leverantörens professionella kompetens.

SjöV uppfattar också att det vanligen inte finns några alternativa leverantörer. Vi har heller inte kunnat finna några fall där flera leverantörer funnits och där SjöV valt den leverantör som haft lägst pris. Internprissättningen kan alltså inte sägas ha haft någon effekt på leverantörsvalet.

6.4 REGISTERAVDELNINGSSYSTEMET

6.4.1 Registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket (TSV:RA)

Verksamhet: TSV är central förvaltningsmyndighet för uppgifter som rör säkerheten i vägtrafiken samt bil- och körkortsregistrering. TSV har indelat verksamheten i sex verksamhetsområden: förare, fordon, trafikmiljö, information, registrering och administration. Den enhet vi studerat är registeravdelningen vilken svarar för administration av bil- och körkortsregistret.

TSV:RA är central myndighet för bil- och körkortsregistreringen och svarar för systemdriften. Länsstyrelserna är regionala registreringsmyndigheter och svarar för den huvudsakliga uppdateringen.

Avgiftsbelagd verksamhet: Den avgiftsbelagda verksamhet vi studerat är informationsuttag ur bil- och körkortsregistret. Dessa uttag kan vara av två typer, dels s k massuttag och dels s k uttag på kända ingångsbegrepp.

Kundstruktur: Merparten av verksamhetens kunder är enskilda personer och privata företag. Andelen statliga kunder för informationsuttag är ca 15 % (1979/80) och de största är RSV, SCB och TSV. Observeras bör då att denna siffra gäller exkl polisens uttag, då dessa ej är prissatta (storleksmässigt att jämföra med SCB och TSV).

Anslagskonstruktion: Från anslaget Bil- och körkortsregister bestrids TSV:s kostnader för den centrala och regionala registreringsverksamheten. Inkomster och utgifter för informationsuttag redovisas under anslaget på särskild 1000-kronorspost.

Ekonomi: Enligt 1975 års budgetproposition svarar TSV för att på kommersiella grunder tillgodose efterfrågan på information ur bil- och körkortsregistren.

Budgetår	Intäkter kkkr	Kostnader kkkr	Kostnadstäck- ning %
1977/78	3 838	1 035 ^{*)}	371 ^{**)}
1978/79	5 007	1 098	456
1979/80	4 575	834	549
1980/81	7 602	1 175	647

^{*)} Särkostnader

^{**)} Intäkter i procent av särkostnader

Tabell 6.14: Ekonomisk utveckling för informationsuttag m m hos TSV:RA 1977/78-1980/81.

Taxeprinciper: Enligt direktiv gäller att uppdragsverksamheten (mass-uttag) skall ske på kommersiella grunder, dvs självkostnad + vinst. För statliga kunder gäller dock en prissättningsprincip som försöker spegla enbart självkostnad.

För prissättning av uttag via terminal gäller dock en annan princip, nämligen att priset skall täcka särkostnad (= utrustningskostnad etc) för TSV:RA + alternativkostnad (= telefonkostnad) för abonnenten.

Utvecklingen av taxor för TSV:RA framgår av tabellen nedan.

Produkter	Taxa fr o m 1975-07-01	Taxa fr o m 1981-01-01
<u>Massuttag (statliga uppdrag)</u>		
- Grundavgift	300:-	500:-
- Maskintid (CPU-tid)	3 200:-/tim	3 200:-/tim
- Maskintid (kanaltid)	400:-/tim	400:-/tim
- Administrativt pålägg på maskintidskostnad	20 %	20 %
<u>Uttag på kända ingångsbegrepp</u>		
<u>Textskärmsterminal</u>		
- Anslutningsavgift	20 000:-	20 000:-
- Årlig abonnemangsavgift	10 000:-	12 000:-
- Avgift per ställd fråga	14 öre	25 öre
<u>Telexanslutning</u>		
- Anslutningsavgift	5 000:-	5 000:-
- Årlig abonnemangsavgift	1 000:-	1 100:-
- Avgift per ställd fråga	20 öre	25 öre

Tabell 6.15: Taxesättning för några produkter från TSV:RA.

För perioden från verksamhetsstarten 1973/74 till 1975-07-01 fanns en provisorisk taxa. Denna hade en annorlunda uppbyggnad än de vi redogjort för ovan, varför en direkt jämförelse ej kan ske. Taxan för massuttag var uppbyggd med en grundtaxa på minimum 5 000:- i anslutningsavgift, bearbetningsavgift på 300:-/uttag och en enhetstaxa per uttagen post på 50 öre (icke fullständiga uppgifter dock 30 öre alternativt 40 öre).

6.4.2 Analys av riksskatteverkets köp från registeravdelningen vid TSV

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Microfiche	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Enstaka uttag	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
Köpprocesseffekt			
		Utredning om alternativa produkter till köp av microfiche	

A Karakteristik av riksskatteverkets köp

De kontakter riksskatteverket (RSV) har med TSV:RA berör främst information för kontroll av vägtrafikskatt och information för s k landsomfattande kontrollaktioner.

Kontrollen av vägtrafikskatt innebär behov av information för löpande kontroller av framförallt kilometerskattebetalning. En viss typ av information är kostnadsfri för RSV och erhålles främst via terminal kopplad till TSV:RA. En annan typ av information får RSV genom köp av microfiche från TSV:RA. När TSV:RA rensar ut sina ägarregister måste RSV dokumentera gamla data. Före rensningen kör därför TSV:RA över sina data på s k microficher. Dessa microficher köper då RSV åt sina revisorer. Revisorerna använder sedan dessa vid skattekontroll av företag. Varje sådan här överföring till microfiche kostar RSV ca 220 kkr. I nuläget är utrensningens frekvensen ungefär en gång per år. TSV:RA planerar dock en ökning till två gånger per år.

För de landsomfattande kontrollaktionerna har RSV behov av olika typer av information som köpes i form av enstaka uttag. Detta innebär köp av information för speciella, enstaka, landsomfattande kontrollaktioner av en speciell bransch, yrkeskategori etc. Vid köp av dessa enstaka uttag måste RSV betala TSV:RA. Frekvensen på dessa är ca

1-2 gånger per år i anslutning till landsomfattande kontrollprojekt. Som exempel på kontrollprojekt av denna typ kan nämnas restitution av vägtrafikskatt, kontrollaktion i Z län och BIL 79. Priset varierar här efter storleken på uttaget och man följer den normala taxa TSV:RA har till myndigheter (kostnad för datortid + 20 % administrativt pålägg).

Utöver detta köper RSV även s k arkivutdrag från TSV:RA. Dessa arkivutdrag är fotostatkopior av olika dokument och kostar 3 kronor per styck, debitering månadsvis. Detta är dock en tjänst med mycket liten omfattning. Då dessa inköp är marginella analyseras de inte närmare i det följande.

Det är således köpen av de bägge prestationerna microfiche och enstaka uttag som vår analys av köpgerandeeffekter omfattar.

B Internprissättningens effekt på RSV:s köpgerande

B.1 Volym

Microfiche

Mängden data är ej påverkbar utan bestäms främst av antalet dieselfordon. Frekvensen på uttag kan ej heller påverkas av RSV utan bestäms av den utrensningsintensitet TSV:RA har. Denna har ökat på senare år i takt med det ökande antalet dieselfordon. RSV har här inget val att köpa eller ej köpa då man är skyldig att gå 6 år tillbaka i tiden vid revisioner och måste därför ha uppgifter innan de rensas ur registret. Man måste vidare ha uppgifter på alla dieselfordon då man inte på förhand kan specificera vilka uppgifter som kan vara/kommer att bli av intresse. Dessa krav på organisationen är naturligtvis en starkt bidragande orsak till att priset här inte kan sägas ha någon effekt på inköpsvolymen.

Enstaka uttag

En viktig faktor som bestämmer volymen på de enstaka uttagen är omfattningen av landsomfattande kontrollaktioner. Givet en viss volym på verksamhetens omfattning bestäms behovet av körningar hos TSV:RA av den valda inriktningen på kontrollen. Inom enheten finns konkurrens mellan olika revisionsobjekt och mellan olika revisionsmetoder och

revisionsinstrument. I dessa sammanhang diskuteras graden av datoranvändning vid revisioner och därmed även hur mycket bil- och körkortsregistret skall utnyttjas.

Olika inriktningar av verksamheten gör uppgifter från TSV:RA olika intressanta. Som exempel kan nämnas att då RSV genomförde en landsomfattande kontrollaktion under rubriken BYGG 78 var behovet av bilinformation tämligen litet, varför nästan inga TSV:RA-köp gjordes. Annorlunda var förhållandena vid BIL 79 där bilen intog en central plats i revisionsarbetet. Därmed fanns det även stora behov av uppgifter från TSV:RA och detta fick också till följd att RSV köpte tämligen mycket informationsuttag från TSV:RA.

Vi kan konstatera att priset har en underordnad betydelse vid köp från TSV:RA. Detta då vi t ex ej funnit några icke-köp och då vi vid diskussioner med olika intervjupersoner fått intryck av att kostnaden för datainformation har en underordnad betydelse. Det som påverkar köpvolymen är istället de möjligheter till en effektivare kontroll som användandet av uppgifter ur registret kan ge. Kan revisionsarbetet underlättas och effektiviseras med hjälp av information från bil- och körkortsregistret görs inköpet och kostnaden är då av mindre betydelse.

B.2 Alternativa produkter

Microfiche

Alternativ till microfiche finns i form av att RSV kan köpa databand med information från TSV:RA. Detta skulle man sedan kunna köra själv eller lägga ut till extern leverantör av datorkapacitet. RSV:s eget datafolk har dock gjort en utredning där man räknat på detta alternativ och funnit det dyrare än köp direkt från TSV:RA. Dock finns i vårt material noterat att en övergång till ett system med dataskärmsterminaler hos RSV, kopplat via en dator hos DAFA, skulle eliminera behovet av microfiche. Om detta är riktigt kan lönsamheten i kalkylen eventuellt ändras.

Något byte från microfichealternativet har dock inte skett under den period dessa köpts från TSV:RA. Istället är det i RSV:s interna diskussioner om mediaval som priset spelat in. Priset på data via de olika

medierna kommer här in i olika kalkyler hos köparen och påverkar bl a investeringsbeslut.

Enstaka uttag

I beslutet om vilka objekt RSV skall inrikta sina kontroller på har en prissättning av information från dataregister i varje fall ingen dämpande effekt. Snarast är det så att denna informationsväg är överlägset effektiv både ur en ekonomisk och ur en praktisk synvinkel och uppmunt-
rar därför snarast till kontroll av objekt där information från data-
register kan erhållas.

B.3 Alternativa leverantörer

Inga alternativa leverantörer finnes till TSV:RA vad avser fordons-
resp körkortsuppgifter.

6.4.3 Analys av tullverkets köp från registeravdelningen vid TSV

Prestation	Köpsbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Terminalanslutning	Dämpning av utbyggnaden av antal terminalanslutningar Avstått från bildskärmsanslutningar	Har köpt telexterminalanslutningar	Ingen effekt
Löpande uttag	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt

A Karakteristik av tullverkets köp

Tullverkets köp från TSV:RA omfattar dels telexförbindelser med bil- och körkortsregistret och dels löpande registeruttag. Utöver detta gör TSV:RA specialkörningar med s k sökfrågor för tullverket. Omfattningen av denna verksamhet är dock liten och utan kostnad för tullverket.

Omfattningen på köpen av förbindelser och löpande uttag är ytterst blygsam. Totalt har tullverket 18 telexförbindelser (inga bildskärms-terminaler) och en årlig frågevolym på 40 000-50 000 förfrågningar. Ekonomiskt rör det sig totalt om en kostnad för tullverket på 25-30 kkr per år (årsavgift 1 kkr, 20 öre per fråga).

Antal inköpta förbindelser och frågevolym framgår av nedanstående tabell.

	1973/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81 ^{*)}
Antal förbindelser	9	9	15	15	18	18	18	18
Inköp	9	0	6	0	3	0	0	0
Frågevolym (tusental)	3,9	19,1	32,9	38,3	37,7	45,6	43,9	44

^{*)} prognos

Tabell 6.16: Antal telexförbindelser och frågor till bil- och körkortsregistret 1973/74 - 1980/81.

Köpet, dvs attesterandet av fakturor och beslut om antal och placering av telexförbindelser, sker centralt hos generaltullstyrelsen (GTS) medan utnyttjandet sker lokalt ute på spaningsenheterna. För utnyttjarna, dvs spanarna, sker köpet vid det tillfälle då de gör en förfrågan via sambandscentralen där telexförbindelserna vanligen är placerade.

Tullverket köper "spaningsunderlag" och bil- och körkortsregistret är ett av de medel man arbetar med i smuggelbekämpningen. De mest frekvent ställda frågorna rör ägare och adresser. Detta används främst i sökandet efter och kartläggandet av misstänkta personer.

Tullverkets köp från TSV:RA skall vi analysera dels som en fråga om antalet terminalanslutningar och dels som en fråga om frågevolym (löpande uttag).

B Internprissättningens effekt på tullverkets köp

B.1 Volym

Terminalanslutning

I fokus för vår analys av terminalanslutningar står totalantalet telexförbindelser med centrala bilregistret (CBR). Totalantalet telexförbindelser med CBR sett över tiden framgår av tabell 6.16 ovan. Studerar vi denna finner vi att antalet förbindelser fördubblats sedan starten 1974 (budgetår 1973/74). Internprissättningen har uppenbarligen inte medfört en volymminskning.

Uppbyggandet av telexförbindelser kännetecknas av en successiv utbyggnad under en tioårsperiod efter en klar strategi. I tilldelandet av direktförbindelser, vilket skett till de största in- och utfartsorterna till landet och till regionalt strategiska sambandscentraler, har tullverket otvivelaktigt varit restriktiva. Detta framgår t ex av att det finns ett stort antal orter som inte har någon direktförbindelse med CBR.

Vi kan konstatera att det finns ett antal regionala tullmyndigheter som redan har telexutrustning och som också önskar skaffa sig direktförbindelse med CBR. Centralt inom tullbevakningssektionen har man

emellertid hållit tillbaka dessa önskemål och har i nuläget inga planer på utbyggnad.

Det främsta argumentet man centralt använder mot de lokala utbyggnadsönskemålen är att den förväntade frågevolymen måste nå upp till en viss nivå för att en telexförbindelse skall vara ekonomiskt försvarbar. Kostnaderna för förbindelse används således som argument av GTS för att neka utbyggnadsförslag som initieras nere i organisationen. Priset kan härigenom sägas haft en volymdämpande effekt.

Frågan är emellertid om hindren för fortsatt utökning främst är av ekonomisk natur eller om behovet av ytterligare utökning inte föreligger. Uttryckt i pristermer frågar vi oss om internprissättningen hindrat en utbyggnad (dvs lägre pris hade medfört större antal direktförbindelser) eller om internprissättningens betydelse enbart legat i att vara ett kraftfullt argument som dessutom varit lättare att använda än behovsargument för de centrala beslutsfattarna i deras argumentering mot personer med utbyggnadsönskemål nere i organisationen.

Studerar vi den utbyggnad som skett karakteriseras denna av att:

- ökningen efter 1974 har varit en ökning av servicegrad. Redan de nio förbindelser som köptes 1974 gav tullverket en möjlighet att i stort sett täcka hela landet. Möjligheterna att få information fanns således även om åtkomligheten (tidsförlust) naturligtvis var låg för spanare på orter där förbindelse inte var placerad.
- de som tilldelats direktförbindelse har främst varit sambandscentralerna och de största in- och utfartsorterna till landet. De som nekats direktförbindelse är antingen inga stora trafikpunkter eller sambandscentraler som främst har till uppgift att betjäna kustbevakningstrafiken.

Den tolkning vi gör av detta är att tullverket följt sin strategi och att internprissättningen uppenbarligen inte förmått dämpa utökningen som legat i linje med denna strategi. Däremot har internprissättningen underlättat för de centrala beslutsfattarna att stoppa önskemål som ej legat i linje med strategin.

Frågan är emellertid om internprissättningen även påverkat strategin, dvs vilka platser som skall tilldelas direktförbindelse. Detta är naturligtvis svårt att uttala sig om men en del indikatorer pekar mot att priset haft en effekt och då främst genom att internprissättningen initierat eller åtminstone stött framtagning av kriterier för val av tilldelningsort.

I tilldelandet av direktförbindelser har tullverket otvivelaktigt varit restriktiva i den meningen att alla potentiella orter inte fått någon direktförbindelse. Tullverket har tvingats välja ut några orter och har då valt de som har störst trafik. Hänsyn har också tagits till trafikens karaktär samt stationens läge. Beslutsriteriet kan formuleras som att det för att en ort skall komma ifråga för en direktförbindelse krävs en viss minimivolymer frågor per dag. Dessa har sedan starten legat på 6-7 frågor per terminal och dag.

Internprissättningens dämpande inverkan har också framhållits mycket starkt av de intervjuade. Enligt en av de intervjuade har spaningssidans undanträngda läge inom tullverket och tullverkets allmänt små resurser gjort att man varit tvingade att lägga ekonomiska aspekter på tilldelandet av direktförbindelser med CBR.

Sammanfattningsvis har internprissättningen inte medfört volymminskning. Däremot har internprissättningen dämpat utbyggnaden och omöjliggjort inrättandet av bildskärmsanslutningar.

Löpande uttag

När det gäller antalet ställda frågor kan internprissättningen inte sägas ha haft någon effekt. Vi har inte kunnat se några indikatorer på att internprissättningen skulle ha påverkat utnyttjandet. Detta menar vi också är naturligt med tanke på den situation i vilken "köpen" sker.

Utnyttjandet av CBR sker vanligen i stressade situationer där tjänsteutövandet står i centrum. Det finns heller inga ekonomiska restriktioner av typ budgetramar lagda på utnyttjandet. Snarare är det så att chefspersonerna på spaningssidan centralt inom GTS gärna såg att

CBR utnyttjades mera. Avsaknaden av uppbyggda restriktioner förklaras förmodligen av att omfattningen är relativt marginell (totalt 9 kkr/år).

B.2 Alternativa produkter

Principiellt finns ett antal alternativa sätt att fylla det behov av utredningsunderlag som idag fylls genom direkt telexförbindelse med CBR.

- ingen förbindelse dvs om man trots detta har behov av ägaruppgifter och adresser får dessa hämtas från andra källor
- ingen egen direkt förbindelse dvs man vill ha information ur CBR men inte via egen direkt förbindelse (se vidare under alternativa leverantörer)
- egen direkt annan förbindelse dvs man vill ha information och man vill vara direktkopplade till CBR, men inte via telex utan via bildskärmsterminaler.

Centralt inom tullbevakningssektionen, som har det övergripande ansvaret i CBR-frågor, upplevs enbart det tredje alternativet ovan som ett reellt alternativ. Detta då man anser sig behöva CBR-informationen för att kunna klara sina uppgifter. Av praktiska skäl är information via andra förbindelser, t ex polisen eller länsstyrelserna, inte något alternativ.

Tullverket uppfattar således att valet står mellan direktkontakt med CBR antingen via telex eller via bildskärmsterminal. Detta val är också så intressant ur vårt perspektiv då skillnaden mellan telex och bildskärm främst är ekonomisk.

Skillnaden mellan bildskärmsterminaler och telexterminaler kan sammanfattas i fyra punkter (se tabell 6.17 nedan).

	<u>Bildskärmsterminal</u>	<u>Telexterminal</u>
Snabbhet:	direkt kontakt	ställer en fråga och får vänta någon minut
Åtkomst:	fullständig, kan bl a "svepa igenom" registret	ställer en fråga och får svar på denna
Dokumentation:	på skärm, kan kopplas till skrivare	får svaret utskrivet på remsa
Driftskostnad:		
Inträdesavgift	20 kkr	5 kkr
Grundavgift per år	10 kkr	1 kkr
Avgift per fråga	14 öre	20 öre

Tabell 6.17: En jämförelse mellan bildskärmsterminal och telexterminal.

Till detta kommer sedan eventuella anskaffningskostnader för telex respektive bildskärmsutrustning.

För tullverkets del är 18 bildskärmsterminaler istället för 18 telex-terminaler inget reellt alternativ. Detta främst av det skälet att tullverket skulle få svårt att motivera detta beslut utifrån behovsargument.

Det intryck vi fått är att den extra snabbhet som bildskärmsterminaler erbjuder i många fall inte är till någon större hjälp för spaningsarbetet. Den dokumentation en telex ger har också ett värde.

Ett reellt alternativ är emellertid att byta någon eller några telexförbindelser mot bildskärmsförbindelser. Detta skulle också kunna motiveras utifrån behov, åtminstone för placering på de större in- och utfartsorterna och centralt på GTS.

Tullverkets val att enbart köpa telexförbindelser förklaras av att tullverket vid beslutet inte fann det ekonomiskt försvarbart att köpa bildskärmsförbindelser. För att vara ekonomiskt försvarbart enligt beslutsfattarna skulle det krävas en frågevolym per förbindelse och år ca 90 000 förfrågningar. Hela tullverket har en total frågevolym på 40 000-50 000 förfrågningar.

Vi kan alltså här konstatera att priset var den begränsande faktorn. Uppenbarligen uppfattades behovet inte så starkt att man ville satsa de resurser som hade behövts. Det fanns inga resurser och någon omprioritering gjordes inte.

B.3 Alternativa leverantörer

När tullverket väl bestämt sig för egen direktkoppling till CBR finns inga alternativa leverantörer till TSV:RA. I blygsam utsträckning får man information ur CBR via polisens terminaler. Något reellt leverantörsalternativ till TSV:RA är dock inte polisen.

6.4.4 Analys av statistiska centralbyråns köp från registeravdelningen vid TSV

Prestation	Köpbeslutseffekt		
	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Statistikproduktion	Har halverat sina inköp	Ingen effekt	Ingen effekt
Urvalsunderlag	Ingen effekt	Ingen effekt	Ingen effekt
	Köpprocesseffekt		
		Undersökt alternativa sätt att ta fram urvalsunderlag	

A Karakteristik av statistiska centralbyråns köp

De produkter statistiska centralbyrån (SCB) köper från TSV:RA är till sin karaktär främst s k löpande uttag. Med detta menas att de köps med en viss på förhand beslutad periodicitet. Materialet används främst i SCB:s statistikproduktion av offentlig statistik, men används till en del även i SCB:s uppdragsverksamhet.

Vi skall göra en uppdelning av köpen från TSV:RA i:

- uttag för statistikproduktion
- uttag för urvalsunderlag
- övriga uttag

Uttag för statistikproduktion

Köpen är här av två slag:

- kopior av fordonsbestånd - en gång per år
- kopior av ny- och avregistreringar - varje månad.

Materialet kan karakteriseras som råmaterial av data och leveransen sker på magnetband. Materialet bearbetas och ingår i olika typer av

offentligt statistiskt material, t ex Statistiska meddelanden och Statistisk årsbok. Materialet används även av uppdragsenheten där det efter viss samkörning med SCB:s register över totalbefolkningen säljs till bl a olika kommuner under produktnamnet BILPAK. Kostnaden för inköpet från TSV:RA är ca 120 kkr per år.

Uttag för urvalsunderlag

Köpen omfattar här:

- beståndsband för lastbilar - varje kvartal.

Detta beståndsband köps för att från det kunna göra ett urval av fordon för enkätundersökningen "Fordon på väg". Kostnaden för uttaget är ca 10 kkr per uttag - dvs 40 kkr per år.

Övriga uttag

Vissa uttag av mindre omfattning har gjorts för engångsundersökningar t ex "Persontransporter med buss", kostnad ca 2 kkr. SCB får även färdigt statistikmaterial från TSV:RA avseende körkortsstatistik att publicera i Statistisk årsbok. Denna leverans sker utan kostnad för SCB.

Gruppen övriga uttag kommer ej att analyseras då den är av marginell betydelse.

B Internprissättningens effekt på SCB:s köpagerande

B.1 Volym

Uttag för statistikproduktion

För det material avseende fordonssstatistik som SCB köper in finns beslut fattat att det dels skall vara en totalundersökning och dels att materialet skall innehålla ett visst antal variabler. Priset på materialet har här haft en underordnad betydelse. Snarare är det de ekonomiska och personella resurserna för bearbetning av materialet som spelat in och begränsat omfånget av det statistiska materialet (hanteringskostnaden utgör ca 80 % av färdig statistik kostnad).

Vad avser det statistiska materialets periodicitet kan man dock notera att priset haft en köpbeslutseffekt. Beståndsmaterialet anskaffades före 1975 två gånger per år, men då TSV:RA 1975 började ta betalt ändrades inköpsfrekvensen till en gång per år. På detta sätt minskades årskostnaderna med ca 70-80 kkr.

Det finns flera faktorer som gör att prisets eventuella efterfrågedämpade effekt ej kan slå igenom. En viktig faktor i detta sammanhang är den motvilja som finns mot att ändra i statistiskt material mellan åren och på detta sätt försvåra jämförelser över tiden. En annan faktor är det aktuella statistiska materialets status inom organisationen. Här har fordonsstatistiken en relativt stabil förankring.

Uttag för urvalsunderlag

Under de år som statistiken "Fordon på väg" tagits fram har inte volymen köp (varken omfång eller periodicitet) från TSV:RA av beståndsuppgifter ändrats. Några icke-köp beroende på uppgifternas kostnad har ej heller kunnat konstateras. Detta beroende av att inköpsvolymen främst bestäms av en rad andra faktorer.

Priset på beståndsuppgifterna finns med i kostnadsdiskussionen men då det endast utgör en marginell kostnad (ca 3 % av totalkostnaden) har de en underordnad betydelse.

B.2 Alternativa produkter

Uttag för statistikproduktion

SCB har sedan bil- och körkortregistrets start inte förändrat sitt produktbeslut vad avser fordonsstatistik. Ett alternativ till köp av dataråmaterial från TSV:RA vore att köpa ett mer färdigbearbetat statistiskt material. Mot detta talar den investeringskostnad som SCB lagt ned på egna program för att bearbeta materialet. Vid en eventuell övergång till köp av en färdig produkt från TSV:RA skulle dessa program bli värdelösa. Mot alternativet talar även den policy som SCB har emot att utnyttja externa tjänster om man själv har ledig kapacitet (vilket man har för databearbetning). Viktigt att notera är även

att dataråmaterialet idag används av uppdragsenheten för produkten BILPAK. Vid köp av färdigt material från TSV:RA riskerar man att mista det bidrag som denna försäljning idag ger.

Uttag för urvalsunderlag

Till denna produkt kan man tänka sig vissa alternativ. Inom SCB har man också diskuterat alternativa sätt att skaffa fram urvalsunderlag. SCB kan t ex förlita sig på de något mindre aktuella uppgifter som finns i beståndsbandet med årsvis uttagning. Vidare kan man tänka sig att köpa ett redan färdigdraget urval från TSV:RA. Mot detta talar SCB:s oro för att urvalet ej görs med den precision och service som man själv kräver. Vidare står alternativet i konflikt med SCB:s policy att minimera utnyttjandet av externa resurser. Även andra alternativa undersökningsuppläggningar kan tänkas.

Intressant att notera är dock här att kostnaden för material från TSV:RA uppfattas som så låg i förhållande till övriga kostnader för en viss undersökningsuppläggning att den i alla händelser ej försvårat möjligheten att genomföra undersökningar enligt dagens mönster. Priset för informationen från TSV:RA har därmed ej haft någon begränsande inverkan vid diskussioner om val av statistisk undersökningsmetodik.

B.3 Alternativa leverantörer

Givet att man önskar uppgift om fordon eller körkortsinnehavare finns ingen annan datakälla än TSV:RA.

7 FÖREKOMST AV KÖPPROCESS- OCH KÖPBESLUTSEFFEKTER

7.1 UPPLÄGGNING AV RESULTATSAMMANSTÄLLNINGEN

I detta kapitel skall vi ställa samman resultaten av de myndighetsvisa analyserna och utifrån de bilder vi härigenom får fram dels fördjupa analysen av vilka olika effekter som förekommit och dels analysera omfattningen av dessa effekter.

Vi inleder med att i avsnitt 7.2 göra en sammanställning av observerade köpbeslutseffekter för att i avsnitt 7.3 närmare analysera *vilka* köpbeslutseffekter som förekommit respektive inte förekommit. Omfattningen av och karaktären på köpprocesseffekter analyseras i avsnitt 7.4 . I avsnitt 7.5 avslutas kapitlet med en diskussion av resultatens generalitet.

7.2 FÅ FALL AV KÖPBESLUTSEFFEKTER

Den effekt en internprissättning kan ha på ett köpbeslut, dvs en köpan- de myndighets val av köpalternativ, är att köparen *avstår* från att köpa den prissatta prestationen¹⁾. Internprissättning uppmuntrar till detta genom att premiera icke-köp. Genom att en prestation prissättes kommer ett köp av denna att föra med sig ekonomiska konsekvenser. Köparen måste både göra en utbetalning och ta på sig en kostnad. Dessa ekonomiska konsekvenser kan köparen emellertid undvika genom att avstå från köpet och det är detta förhållande som tillsammans med registreringsaspekten utgör grunden för internprissättning som effektgivare. Internprissättningen ger alltså köparen incitament att avstå från köp och härigenom antingen spara resurser eller få möjlighet att föra över sina resurser till andra ändamål.

I våra effektstudier har vi försökt få en bild av i vilken utsträckning internprissättning i praktiken förmår motivera köpare att avstå från köp. Detta är intressant bl a av den anledningen att en hög omfattning av köpbeslutseffekter indikerar att internprissättningen fun-

1) I kapitel 5 diskuterade vi även möjligheten att en internprissättning kan stimulera till köp. Vi har emellertid i våra studier inte kunnat finna några indikationer på att denna typ av effekt förekommit.

gerar som en återhållande och omfördelande kraft vilket ofta förutsetts när organisationer använder internprissystem för att påverka köparens utnyttjande av internprestationer. Har internprissättningen således förmått köpare att avstå från köp?

Den bild analyserna i kapitel 6 ger är att internprissättningen åtminstone i de fall vi studerat inte i någon större utsträckning förmått köpare att avstå från köp¹⁾. Detta framgår av figur 7.1 nedan som är en sammanställning av de myndighetsvis gjorda analyserna av köpbeslutseffekter som vi presenterat i kapitel 6.

Studerar vi figur 7.1 nedan finner vi att det trots vår vida²⁾ tolkning av effekt enbart är i ett mindre antal fall som internprissättningen gett köpbeslutseffekter. Av de arton studerade prestationsflödena (fallen) är det enbart i sex som internprissättningen gett köpbeslutseffekt. I återstående tolv fall har internprissättningen inte vid något tillfälle gett effekt på köpbesluten. Internprissättningen har således inte i någon större utsträckning förmått köpare att avstå från köp.

Vi vill i detta sammanhang poängtera att avsaknaden av köpbeslutseffekt inte är liktydigt med att köparna varit slösaktiga med resurser. Även om köpbeslutseffekter ej kunnat iakttas har vi ej heller i något fall kunna iaktta något uppenbart resursslöseri. Den tolkning vi gör är, som vi skall återkomma till i kapitel 8, att det enkelt uttryckt funnits andra aspekter på köpen som varit viktigare än prisaspekter i de fall köpbeslutseffekt ej förekommit.

1) Vi bör observera att vi i effektbestämningen och följaktligen i figur 7.1 inte tagit hänsyn till antalet tillfällen av effekt utan enbart om internprissättningen vid något tillfälle gett effekt eller ej. Uttalandet om köpbeslutseffekt avser följaktligen att köpare avstått från åtminstone en köpt enhet vid åtminstone ett tillfälle under den tidsperiod studien omfattat.

2) Att vi inte tar hänsyn till antalet möjliga beslutstillfällen där internprissättningen kunnat ge effekt innebär att vi gör en vid tolkning av effektförekomst. Följden blir att vi åtminstone inte undervärderar effektomfattningen.

Levererande myndighet	Mottagande myndighet, prestation	Volymval	Produktval	Leverantörsväl
Statens hundskola	<u>Tullverket</u>			
	- Narkotikahund	0	0	0
- " -	<u>Polisen</u>			
	- Övervakningshund	0	0	0
	- Narkotikahund	0	0	0
- " -	<u>Försvaret</u>			
	- Armén, minhund	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	Övergått till andra produkter	0
	- Armén, bevakningshund - fred	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	0	0
	- Armén, bevakningshund - krig	Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	Övergått till privatuttaga hundar	0
	- Flygvapnet, hund	0	0	0
Statens provningsanstalt	<u>Konsumentverket</u>			
	- Jämförande teknisk provning	Avstätt från provningar och minskat provningars omfattning	Drivit fram ökat samarbete och inriktning mot andra än tekniska testdimensioner	Har valt utländska leverantörer vid standardiserade provningar
	- Bevistest	0	0	0
	- Uppdragsprovning	0	0	0
- " -	<u>Sjöfartsverket</u>			
	- Provningsmetod - storbåt	0	0	0
	- Provningsmetod - småbåt	0	0	0
Registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket	<u>Riksskatteverket</u>			
	- Microfiche	0	0	0
	- Enstaka uttag	0	0	0
- " -	<u>Tullverket</u>			
	- Terminalanslutning	Dämpning av utbyggnaden av antal terminalanslutningar Avstätt från bildskärmsanslutningar	Har köpt telexterminalanslutningar	0
	- Löpande uttag	0	0	0
- " -	<u>Statistiska centralbyrån</u>			
	- Statistikproduktion	Har halverat sina inköp	0	0
	- Urvalsunderlag	0	0	0

0 = Ingen köpbeslutseffekt. Vid köpbeslutseffekt anges karaktären på denna.

Figur 7.1: Sammanställning av de studerade fallen i termer av huruvida köpbeslutseffekter förekommit eller ej.

Den bild som effektanalyserna ger är heller inte entydig. I materialet finns fall där köpbeslutseffekt förekommit, dvs fall där det förhållande att internprisprestationen varit prissatt åtminstone varit en bidragande orsak till att köpande myndigheter avstått från köp. Arméns nedläggning av minhundsorganisationen och SCB:s halvering av inköp för statistikproduktion är exempel på detta. Vi bör också observera att internprissättningen gett köpbeslutseffekter i alla de tre studerade myndighetssystemen. I vårt material finns alltså ingen internprissättning som inte gett köpbeslutseffekter för åtminstone en av de pris-exponerade köpande myndigheterna.

Även om det finns en variation mellan fallen som är viktig att beakta är ändå huvudintrycket av effektanalyserna att internprissättningen inte i någon större utsträckning förmått ge köpbeslutseffekter. En närmare analys av de köpbeslutseffekter som uppkommit förstärker också denna bild av internprissättningen som ett passivt instrument i den meningen att det inte i någon större utsträckning förmått fungera som återhållande eller omfördelande kraft på köparnas utnyttjande av interna prestationer.

7.3 FÅ FALL AV STARKA KÖPBESLUTSEFFEKTER

7.3.1 Köpbeslutseffekter olika starka

Omfattningsmätningen ovan ger en bild av att det förekommit en variation mellan de olika fallen i den meningen att internprissättningen i vissa fall fungerat som en återhållande och omprioriterande kraft medan det inte varit så i andra fall.

Den bild av variation som omfattningsmätningen ger är emellertid onyanserad i den bemärkelsen att den inte beaktar *vilka* effekter internprissättningen gett upphov till. I mätningen likställes alla köpbeslutseffekter och analysen sker enbart i termer av effekt respektive ej effekt.

Det finns onekligen olika typer av köpbeslutseffekter. Analyserar vi de effekter vi identifierat finner vi att de skiljer sig åt i en rad dimensioner.

I vissa fall är det frågan om effekter av engångskaraktär av den typ vi funnit i SCB och i armén. I andra fall är det frågan om kontinuerliga effekter som i t ex konsumentverket. Det finns också skillnader i om effekten uppträder vid första köptillfället (dvs har aldrig köpt förr) eller om köp skett tidigare (dvs har slutat köpa) etc.

De köpbeslutseffekter vi funnit skiljer sig således åt i en rad dimensioner. Då vi i vårt material har få fall av effekt har det emellertid inte varit meningsfullt att i någon större utsträckning arbeta med olika typifieringar av köpbeslutseffekter. En typifiering utifrån vilken styrka effekten har framstår emellertid som intressant.

Tidigt i projektet fann vi att köpbeslutseffekter kunde vara olika starka i den meningen att de negativa konsekvenserna av att avstå från ett köp kunde vara olika omfattande. Definitionsmässigt medför ett beslut att avstå från köp att köparen gör en besparing, dvs undviker de ekonomiska konsekvenserna ett köp medfört. Att avstå medför emellertid vanligen också negativa konsekvenser i det att köparen går miste om den nytta köparen avsåg att köpet skulle ge. Det är viktigt att i detta sammanhang poängtera att ett avstått köp kan medföra en rad olika negativa konsekvenser och konsekvenser som kan vara svåra att kvantifiera i ekonomiska termer¹⁾.

1) I företagsekonomiska kalkyleringssammanhang talar man vanligen om de negativa konsekvenserna i termer av intäktsbortfall. I statsförvaltningen är det svårt att kvantifiera alla konsekvenser i intäkts- respektive kostnadstermer och därför många gånger svårt att "värdera" alla konsekvenser i en och samma dimension. Ofta väljer man därför att arbeta med sammanställningar över konsekvenser snarare än sammanfattningar i intäktsbortfallstermer. Ett exempel på detta är statskontorets diskussion av hur man gör kalkyler i samband med rationaliseringar som presenteras i rapporten "Att gå igenom effekter och göra kalkyler i en systemutredning", rapport nr 1980:4, statskontoret. I denna rapport diskuteras vilka typer av konsekvenser som beslutsfattare i statsförvaltningen bör beakta, i detta fall i samband med rationalisering. Statskontorets förslag innebär att ett beslut (förändringsförslag) skall bedömas med avseende på, eventuella konsekvenser på följande fem områden: verksamhet, ekonomi och resurser, service-, offentlighets- och rättssäkerhetskrav, arbetsförhållande och framtida utveckling.

Att negativa konsekvenser av att avstå från köp inte var lika omfattande i alla de studerade fallen framstod klart när vi t ex jämförde de olika fallen av effekt i arméns köp av hundar. I minhundsfallet var armén tvingade att lägga ned en organisation med specialbefattningar och personal medan man när det gällde bevakningshundar i krig enbart skiftade ett inköpsförfarande till ett uttagningsförfarande. Från att ha administrerat inköp av bevakningshundar och utplacerandet av dessa på privata fodervärdar gick man över till att administrera uttagande av privata hundar.

I bevakningshundsfallet kunde armén parera konsekvenserna av att avstå från köp genom att gå över till privatuttagna hundar. I och för sig fanns även i minhundsfallet en parering i den meningen att olika tekniska lösningar t ex minormar åtminstone delvis kunde ersätta hundens arbetsuppgifter. Trots detta var man dock tvungen att ta de konsekvenser som beslutet medförde i form av en omorganisation med tillhörande organisationsminskning.

Det är således uppenbart att det kan finnas skillnader mellan beslutseffekter och att det följaktligen finns anledning att närmare studera vilka negativa konsekvenser som förekommit respektive kunnat förväntas i de olika fallen.

För att nansera den bild som figur 7.1 ger har vi samlat in material och analyserat vilka konsekvenser valet av besparingsalternativ uppskattats medföra i de fall beslutseffekt förekommit. Vidare har vi analyserat vilka konsekvenser ett val av ett besparingsalternativ förväntats medföra i de fall beslutseffekter ej förekommit.

I dessa analyser har vi funnit det meningsfullt att skilja mellan två typer av negativa konsekvenser, dels *prestationskonsekvenser* och dels *organisationskonsekvenser*. Denna indelning bygger på att en myndighets verksamhet kan ses som inriktad mot dels produktionsmål och dels interna organisatoriska mål¹⁾ och att ett avstått köp kan medföra konsekvenser för såväl uppfyllandet av produktionsmål som uppfyllandet av interna organisatoriska mål.

1) Jämför t ex RRV-skriften *Prestations- och effektbefskrivning* (1977) sid 26-27.

Med prestationskonsekvenser avser vi konsekvenser för en myndighets uppfyllande av produktionsmål som uppstår till följd av att myndigheten avstår från köp. För att illustrera begreppet prestationskonsekvens kan vi t ex utnyttja polisens inköp av narkotikahundar. Polisen utnyttjar narkotikahundar i spaningsarbete och att sluta köpa hundar kan förväntas ha konsekvenser på polisens narkotikabekämpning (= prestationskonsekvenser). Med organisationskonsekvenser avser vi konsekvenser för det sätt på vilket verksamheten bedrivs inom en myndighet och som uppstår till följd av att myndigheten avstår från köp. Om vi som exemplifiering fortsätter med polisens narkotikahundar så skulle polisen om de slutade köpa narkotikahundar behöva omorganisera delar av sin narkotikaorganisationer (= organisationskonsekvenser).

Det samlande begrepp för negativa konsekvenser, dvs både prestations- och organisationskonsekvenser, som vi arbetar med är begreppet *verksamhetskonsekvenser*¹⁾.

7.3.2. Uppskattade verksamhetskonsekvenser av besparingsalternativ i de fall köpbeslutseffekter förekommit

I de fall köpbeslutseffekter förekommit har köparna valt att avstå från åtminstone en enhet av den internprissatta prestationen och således accepterat de verksamhetskonsekvenser som uppstått. Enligt beskrivningen ovan kan de verksamhetskonsekvenser som blir följden av att man avstår från köp variera starkt. Vi har därför upplevt det viktigt att komplettera effektanalysen med en analys av vilka verksamhetskonsekvenser olika köpbeslutseffekter gett upphov till. Några detaljerade utvärderingar av alla möjliga konsekvenser har vi inte genomfört utan vi har istället valt att försöka få en bild av hur köparna uppfattat konsekvenserna. Genom direkta frågor till köparna och genom att disku-

1) Observera att ekonomiska konsekvenser och verksamhetskonsekvenser i vår terminologi bildar begreppsmässiga motpoler. Ett val av ett besparingsalternativ kan i denna terminologi ses som ett val mellan ekonomiska konsekvenser och verksamhetskonsekvenser där de ekonomiska konsekvenserna talar för valet av besparingsalternativ medan verksamhetskonsekvenser talar mot detta val. I de fall effekter uppstått, dvs köpare valt ett besparingsalternativ, har således definitionsmässigt ekonomiska konsekvenser upplevts vara starkare än verksamhetskonsekvenser medan det motsatta gäller i de fall effekt ej uppstått.

tera konsekvenser av olika alternativ har vi fått en bild av om konsekvenser överhuvudtaget förekommit och i de fall de förekommit om konsekvenserna varit omfattande eller små.

I figur 7.2 nedan sammanfattar vi uppskattade verksamhetskonsekvenser av de olika köpbeslutseffekter vi kunnat identifiera.

Prestationer	Karaktär på köpbesluts-effekt	Prestationskonsekvenser	Organisationskonsekvenser
<u>Armén</u>			
- Minhund	- Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	- Svårt att uttala sig om men uppskattningsvis små. Hundens uppgifter har i stor utsträckning kunnat ersättas med andra hjälpmedel	- Måste anses som omfattande då hunden var en del i en organisation med specialbefattningar och personal
- Bevakningshund - fred	- Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	- Svårt att uttala sig om men uppskattningsvis små. Staben uppfattar inte att förändringen medfört några större konsekvenser. Delvis avstått från bevakning av mindre väsentliga objekt	- Uppskattningsvis små. Dock viss påverkan då bevakningspersonalen nu måste genomföra bevakningsuppgiften utan hjälpmedlet hund. Dock inga organisatoriska förändringar på personalsidan.
- Bevakningshund - krig	- Har slutat köpa och lagt ned hundorganisationen	- Måste anses små då egna köp ersatts av uttagna privata hundar	- Måste anses som små för arméorganisationen då hundar redan tidigare var utplacerade på privata fodervårdar
<u>KOV</u>			
- Jämförande teknisk provning	- Har både avstått från köp och minskat provningars omfattning	- Svårt att uttala sig om. Finns emellertid konsekvenser även om dessa delvis kunnat kompenseras via samarbete	- Måste anses som små då beslut fattades innan någon verksamhet startats, och då personalen har alternativ sysselsättning
<u>Tullverket</u>			
- Terminalanslutning • terminalval	- Har avstått från bildskärms-terminal och arbetar istället med telexterminal	- Måste anses som små, ev mis-sar man en genomgång av datamaterialet med "tullar-ögon"	- Inga då beslutet fattades innan någon verksamhet startats
• antal terminaler	- Dämpning av utbyggnaden av antal terminalanslutningar	- Måste anses som små då rikt-täckning erhållits med existerande antal anslutningar	- Inga då det enbart är en fråga om planerad utbyggnad
<u>SCB</u>			
- Statistikproduktion	- Har halverat sina inköp, från två gånger/år till en gång/år	- Måste anses som små då statistikutnyttjares krav på precision och aktualitet uppfylls med statistikframtagning en gång per år	- Måste anses som små då personal hade alternativ sysselsättning (en person med flera uppgifter där minskning av en viss verksamhet lätt kompenseras)

Figur 7.2: Uppskattade verksamhetskonsekvenser av förekomna köpbeslutseffekter.

Av sammanställningen i figur 7.2 framgår att det i flertalet av de fall köpbeslutseffekter haft verksamhetskonsekvenser har dessa till stora delar kunnat pareras med hjälp av produktbyten eller leverantörsbyten. De effekter som uppkommit har således genomgående uppfattats medföra:

- små prestationskonsekvenser. (Undantag är konsumentverkets köp av jämförande teknisk provning.)
- små organisationskonsekvenser. (Undantag är arméns nedläggning av minhundsorganisationen.)

Vi bör också observera att det inte förekommit någon köpbeslutseffekt som medfört både prestations- och organisationskonsekvenser.

I flertalet fall har det följaktligen varit möjligt för köparen att avstå från köp utan att detta medfört annat än ekonomiska konsekvenser dvs besparingar. Om vi med styrka avser effekter som medför omfattande verksamhetskonsekvenser så har de effekter som förekommit uppenbart inte varit starka.

Resultatet av de uppskattade konsekvenserna av köpbeslutseffekter sammanfattas nedan i figur 7.3.

Ekonomiska konsekvenser och enbart marginella verksamhetskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och organisationskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och prestationskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och både organisations- och prestationskonsekvenser
Armén bevakningshund - fred Armén bevakningshund - krig Tullverket terminalanslutning SCB statistikproduktion	Armén minhund	KOV jämförande teknisk provning	

Figur 7.3: Sammanfattning av uppskattade konsekvenser av köpbeslutseffekter.

7.3.3 Förväntade verksamhetskonsekvenser av besparingsalternativ i de fall köpbeslutseffekter ej förekommit

Även i de fall köpare inte avstått från köp är det intressant att göra en analys av verksamhetskonsekvenser. I dessa fall diskuteras således konsekvenser av möjliga köpbeslutseffekter.

Att analysera verksamhetskonsekvenser i fall av icke-effekt är emellertid problematiskt då det inte är givet vilket som är det besparingsalternativ vi skall analysera konsekvenser av. Köparna har i dessa fall inte avstått från köp och i flertalet fall har heller inga explicita värderingar förekommit. För att hantera detta problem har vi tvingats basera analysen på besparingsalternativ som vi fått fram genom att fråga oss vilket som är det köpalternativ som ligger närmast det faktiskt valda alternativet och som ger positiva ekonomiska konsekvenser (besparingar). De alternativ vi får fram på detta sätt är de som vi utifrån gjorda intervjuer uppfattat har minst omfattande verksamhetskonsekvenser men som trots detta är besparingsalternativ.

Liksom vid analysen i fallen av effekt ovan bygger analysen av verksamhetskonsekvenser i icke-effektfallen på de uppfattningar som framkommit vid intervjuer med berörda köpare. Vi bör emellertid observera att analysen av verksamhetskonsekvenser när det gäller möjliga effekter, till skillnad från av analysen av förekommande effekter, baseras på förväntningar och ej på uppskattningar av faktiskt uppkomna konsekvenser¹⁾.

I figur 7.4 nedan sammanfattar vi förväntade verksamhetskonsekvenser av de möjliga effekter vi kunnat identifiera i de olika fallen²⁾.

1) I och för sig kan denna situation uppfattas vara mer realistisk då köpare vid ett beslutstillfälle inte har annat än förväntningar att utgå ifrån. Situationen är emellertid också problematisk då vi jämför faktiska utfall med förväntade utfall. Detta är problematiskt då det finns risk att köparna rationaliserar sitt agerande i efterhand. Det skulle t ex vara möjligt att köpare som ej avstått förstorar de negativa konsekvenserna av att avstå och köpare som avstått tonar ner negativa konsekvenser.

2) I analysen medtages ej konsumentens köp av uppdragsprovningar då det inte finns något besparingsalternativ. Att avstå skulle medföra att konsumentverket avstod från en "vinst".

Prestationer	Alternativa köp som skulle medfört besparingar	Prestationskonsekvenser	Organisationskonsekvenser
<u>Tullverket</u> ¹⁾			
- Narkotikahund	- Avstå från ersättningsköp	- Omfattande då man måste avstå från hund i något distrikt eller ha färre hundar i något av de stora distrikten	- Omfattande då organisationen är dimensionerad utifrån nuvarande antal hundar
<u>Polisen</u> ¹⁾			
- Övervakningshund	- Avstå från ersättningsköp	- Omfattande då det innebär färre hundar per distrikt	- Omfattande då organisationen är dimensionerad utifrån nuvarande antal hundar
- Narkotikahund	- Avstå från ersättningsköp	- Omfattande då det innebär att något län måste avstå från hund eller flera län dela på en hund	- Omfattande då organisationen är dimensionerad utifrån nuvarande antal hundar
<u>Flygvapnet</u> ¹⁾			
- Hund	- Avstå från ersättningsköp	- Omfattande då man måste avstå från hundbevakning av ett objekt	- Omfattande då organisationen är dimensionerad utifrån nuvarande antal hundar
<u>KOV</u>			
- Bevistest	- Avstå från test	- Omfattande då man måste avstå från att driva en fråga	- Inga
<u>Sjöfartsverket</u>			
- Storbåt	- Avstå från provning	- Omfattande då man måste avstå från att driva normförändringar	- <u>Små</u>
- Småbåt	- Avstå från provning	- Omfattande då man måste avstå från att driva normförändringar	- <u>Små</u>
<u>RSV</u>			
- Microfiche	- Avstå från informationen	- Omfattande då man måste avstå från att fullgöra ålagd myndighetsuppgift	- Inga
- Enstaka uttag	- Avstå från informationen	- Omfattande då man måste avstå från att genomföra kontrollaktionen	- Inga
<u>Tullverket</u>			
- Löpande uttag	- Avstå från informationen	- Vid nerskärning omfattande prestationskonsekvenser ²⁾	- Inga
<u>SCB</u>			
- Urvalsunderlag	- Förlita sig på äldre uppgifter vid enkätutsändning	- Minskad precision i urvalet vilket av SCB uppfattas som omfattande konsekvenser	- Inga

- 1) I samtliga hundfall är organisationskonsekvenserna olika beroende på om icke-köpet är utbytesköp eller utökningsköp. Avstår köparen från ett utökningsköp har detta inga organisationskonsekvenser.
- 2) För att en besparing av någon betydelse skall kunna uppnås måste någon administrativ regel införas som begränsar utnyttjandemöjligheten av registret. Detta kan leda till att informationen inte kan nås när den bäst behövs, dvs prestationskonsekvenser kan uppkomma.

Figur 7.4: Förväntade verksamhetskonsekvenser i de fall köpbesluts-effekt ej förekommit.

Av sammanställningen i figur 7.4 ovan framgår att köparna i samtliga fall där beslutseffekter ej förekommit förväntat sig verksamhetskonsekvenser av att välja ett besparingsalternativ. De effekter som är möjliga i dessa fall skulle samtliga kunna karakteriseras som beslutseffekter med starka verksamhetskonsekvenser. Vi bör i detta sammanhang beakta att konsekvenserna utgör förväntningar och att dessa eventuellt kan vara överbetonade. Om man faktiskt hade avstått är det möjligt att olika pareringsmöjligheter uppträtt. I inget av fallen finns emellertid bytesmöjligheter, vilket innebär att en eventuell parering förutsätter att det finns "slack" i organisationen (parering av organisationskonsekvenser) och/eller att köpet inte tidigare gav någon nytta (parering av prestationskonsekvenser).

Vi har emellertid inte kunnat finna något tecken på att det skulle finnas slack i den meningen att förväntade organisationskonsekvenser skulle utebli eller att köp inte skulle ge något tillskott av nytta.

Den bild analysen ger är följaktligen att de effektmöjligheter som förelegat i samtliga fall varit av den starka typen, dvs omfattande verksamhetskonsekvenser hade varit att vänta. Diskussionen sammanfattas i figur 7.5 nedan.

Ekonomiska konsekvenser och enbart marginella verksamhetskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och organisationskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och prestationskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och både organisations- och prestationskonsekvenser
		KOV _{bevestest} SjöV _{storbåt} SjöV _{småbåt} RSV _{microfiche} RSV _{enstaka uttag} Tullverket _{löpande uttag} SCB _{urvalsunderlag}	Tullverket _{narkotikahund} Polisen _{övervakningshund} Polisen _{narkotikahund} Flygvapnet _{hund}

Figur 7.5: Sammanfattning av förväntade konsekvenser av möjliga köpbeslutseffekter i de fall effekt ej förekommit.

7.3.4 Samband mellan verksamhetskonsekvenser och effektförekomst

Analyserna ovan visar att de besparingsalternativ som beslutsfattare haft att ta ställning till varit olika i de olika fallen. Alternativen har varit olika i det avseendet att ett val av ett besparingsalternativ har förväntats medföra olika konsekvenser både vad gäller om verksamhetskonsekvenser överhuvudtaget kunnat förväntas och vad gäller vilka verksamhetskonsekvenser. I vårt material finns också en klar tendens till att denna variation i verksamhetskonsekvenser haft en betydelse för variationen i huruvida internprissättningen gett köpbeslutseffekter eller ej. Denna tendens framgår tydligt om vi ställer fall där köpbeslutseffekt förekommit mot fall där köpbeslutseffekt ej förekommit och jämför fallen med avseende på vilka konsekvenser ett val att avstå omfattet (se figur 7.6 nedan).

Konsekvenser av icke-köpsalternativ Effekter	Ekonomiska konsekvenser och enbart marginella verksamhetskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och organisations- eller prestationskonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser och både organisations- och prestationskonsekvenser
Köpbesluts-effekt	Armén _{bevakningshund - fred} Armén _{bevakningshund - krig} Tullverket _{terminalanslutning} SCB _{statistikproduktion}	Armén _{minhund} KOV _{JTP}	
Ej köpbesluts-effekt		KOV _{bevistest} SjöV _{storbåt} SjöV _{småbåt} RSV _{microfiche} RSV _{enstaka uttag} Tullverket _{öppande uttag} SCB _{urvalsunderlag}	Tullverket _{narkotikahund} Polisen _{övervakningshund} Polisen _{narkotikahund} Flygvapnet _{hund}

Figur 7.6: Sambandet mellan verksamhetskonsekvenser av köpbeslutseffekter och förekomsten av köpbeslutseffekter.

Variationen mellan fallen vad avser om köpbeslutseffekt förekommit eller ej framstår som en variation i möjlighet för köpare att avstå från köp och härigenom göra en besparing utan att detta samtidigt medför verksamhetskonsekvenser. Köpare som haft denna möjlighet har också avstått. Har köpare däremot enbart haft möjlighet till besparingsalternativ som kopplat till besparingen även förväntats medföra verksamhetskonsekvenser har köpare i stor utsträckning valt att inte avstå från köp.

Uppenbart är att det finns skillnader mellan olika typer av besparingsalternativ, och att dessa skillnader har betydelse för internprissättningens förmåga att motivera till val av besparingsalternativ. Detta ger oss anledning att skilja mellan å ena sidan *ekonomiseringseffekter* och å andra sidan *nivåeffekter*. Ekonomiseringseffekter karakteriseras av att de medför besparingar men har ej verksamhetskonsekvenser. Nivåeffekter karakteriseras av att de medför besparingar men har samtidigt också verksamhetskonsekvenser.

Tolkar vi sammanställningen i figur 7.6 i dessa effekttypen finner vi att internprissättningen gett upphov till främst ekonomiseringseffekter. Vidare att internprissättningen haft svårt att ge nivåeffekter.

7.4 FÖREKOMST AV KÖPPROCESSEFFEKTER

7.4.1 Köpprocesseffekter i merparten av fallen

Ser vi effektanalysen ovan som en mätning av internprissättningens betydelse för köparnas utnyttjande av interna prestationer är uppenbart den bild som analyserna ger att internprissättningen inte i någon större utsträckning haft någon betydelse. Det är i få fall som köpbeslutseffekter förekommit och framförallt är det i få fall som nivåeffekter förekommit. Vi bör emellertid observera att vi i dessa analyser ser på betydelse i termer av om köpare avstått från köp eller ej. Internprissättningen kan ha en betydelse för utnyttjandet av interna prestationer även om denna inte leder till att köparna avstår från köp. Utöver den direkta betydelse som köpbeslutseffekter innebär kan en prissättning ha en mer indirekt betydelse via köpprocesseffekter. Internprissättningen kan ha initierat ett sökande efter alternativ och alternativ kan ha övervägts utan att detta lett till att köparna avstått från köp. Vi bör också observera att om vi talar i funk-

tionella termer, dvs i termer av vad en internprisanvändare önskar få ut av en internprissättning, är det inte givet att det alltid är funktionellt att välja ett besparingsalternativ¹⁾.

I effektstudierna har vi utöver köpbeslutseffekter således även varit intresserade av att fånga in om internprissättningen gett köpprocess-effekter. Den fråga vi ställt oss är om internprissättningen förmått initiera ifrågasättanden av köpen även om köparna slutligen inte avstått.

Det förhållande att en prestation är internprissatt är naturligtvis inte enda orsaken till att köp ifrågasatts. Ofta kan ifrågasättanden ske av andra orsaker. Produkten/tjänsten kanske ej upplevs fungera tillräckligt väl, nya alternativa bättre produkter kommer ut på marknaden etc. Köpprocess-effekter talar vi om i de fall internprissättningen medverkat till att en initiering av ett ifrågasättande förekommit²⁾.

I figur 7.7 sammanfattar vi de köpprocess-effekter vi funnit i de fall där köpbeslutseffekter ej förekommit.

-
- 1) Som vi slog fast i avsnitt 5.2 ovan skall köpare avstå från köp som medför obalans i organisationens resursutnyttjande. Medför inte köpet obalans skall köparna heller inte avstå.
 - 2) Liksom när det gällde köpbeslutseffekter talar vi när det gäller köpprocess-effekter om effekt i de fall initiering åtminstone förekommit vid ett tillfälle.

Levererande myndighet	Mottagande myndighet/prestation	Köppprocesseffekt
Statens hundskola	<u>Tullverket</u> - Narkotikahund	Initierat diskussion om egen produktion
- " -	<u>Polisen</u> - Övervakningshund - Narkotikahund	0 0
- " -	<u>Försvaret</u> - Flygvapnet, hund	Försök med elektroniska larm Initierat förslag till egen produktion ute på flygvapnets förband
Statens provningsanstalt	<u>Konsumentverket</u> - Bevistest - Uppdragsprovning	0 0
- " -	<u>Sjöfartsverket</u> - Provningsmetod - storbåt - Provningsmetod - småbåt	0 0
Registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket	<u>Riksskatteverket</u> - Microfiche - Enstaka uttag	Utredning om alternativa produkter 0
- " -	<u>Tullverket</u> - Löpande uttag	0
- " -	<u>Statistiska centralbyrån</u> - Urvalsunderlag	Undersökt alternativa sätt att ta fram urvalsunderlag

0 = ingen köppprocesseffekt

Figur 7.7: Köppprocesseffekter i fall där köpbeslutseffekter ej förekommit.

Av sammanställningen i figur 7.7 ovan framgår att det enbart är i fyra av tolv fall som köppprocesseffekter förekommit¹⁾. I resterande åtta fall har internprissättningen inte vid något tillfälle förmått initiera något ifrågasättande av köp inom de köpande myndigheterna. Internprissättningen har således i merparten av de fall där beslutseffekter ej förekommit inte heller förmått köpare att söka efter alternativ eller värdera alternativa köpgeranden.

1) Till bilden av prestationer ovan hör även en pågående, vid studiens genomförande ännu ej avslutad utredning, avseende polisens framtida övervakningshundsorganisation. Det är dock tveksamt om denna utredning initierats p g a hundinköpsens kostnad, varför även denna prestation karakteriseras som ett fall utan köppprocesseffekt.

När vi analyserar omfattningen av köpprocesseffekter bör vi emellertid observera att figur 7.7 enbart omfattar processeffekter i de fall där beslutseffekt inte förekommit. I de fall beslutseffekt förekommit är det uppenbart att ett ifrågasättande förekommit. Köparna har i dessa fall inte bara ifrågasatt utan ifrågasättandet har dessutom lett till att köparna avstått från köp.

Analyserar vi hela undersökningspopulationen, dvs såväl de fall där beslutseffekt förekommit som de fall där beslutseffekt ej förekommit, finner vi att internprissättningen förmått köpare att ifrågasätta köpet i merparten av fallen. Av de arton studerade fallen har internprissättningen initierat ett ifrågasättande i tio fall varav ifrågasättandet i sex av dessa fall lett till att köparna avstått från köp.

7.4.2 Få fall där ambitionsnivån ifrågasatts

Analysen ovan gav en bild av internprissättningen som ett starkt processeffektskapande instrument. Omfattningen av köpprocesseffekter indikerar åtminstone att internprissättningen haft större förmåga att motivera köparna att ifrågasätta köp än vad den haft att motivera köpare att avstå från köp.

En närmare analys av karaktären på de köpprocesseffekter som förekommit visar emellertid att dessa effekter främst avsett ifrågasättanden som i linje med karakteristiken av köpbeslutseffekter ovan kan karakteriseras som ekonomiseringseffekter. De köpprocesseffekter vi kunnat identifiera karakteriseras således av att internprissättningen visserligen initierat ett ifrågasättande av köpen, men ifrågasättandet har i flertalet fall avsett möjligheter att sänka kostnaden utan att avsikten varit att sänka ambitionsnivån.

Analyserar vi de köpprocesseffekter vi funnit i de fall köpbeslutseffekt inte förekommit (se figur 7.7 ovan) finner vi att samtliga dessa processeffekter utgöres av ifrågasättanden som kan karakteriseras som ekonomiseringsförsök. Ifrågasättandena har avsett sökande efter billigare alternativ till säljaren som leverantör (alternativa leverantörer) eller billigare alternativ till säljarens produkt (alternativa produkter). Köparna har alltså i dessa fall sökt efter möjliga besparingar

men det finns inga indikationer på att man även ifrågasatt ambitionsnivån¹⁾. Processeffekterna utgöres således i samtliga dessa fall av ekonomiseringseffekter.

Även bland de fall där köpbeslutseffekt förekommit återfinner vi vad avser köpprocessen framförallt ekonomiseringseffekter. Av de sex fall där köpbeslutseffekt förekommit har vi vad avser köpprocessen klassificerat två som fall av nivåeffekt och fyra som fall av ekonomiserings-effekt.

De två fallen av nivåeffekt är arméns inköp av minhundar och konsumentverkets köp av jämförande teknisk provning. I bägge dessa fall kan köpprocessen karakteriseras med att man ifrågasatt den inköpta volymen internprissatta prestationer och avsikten bakom ifrågasättandet var en ambitionssänkning, dvs vad vi benämner nivåeffekt.

I de fyra fall vi klassificerat som ekonomiseringseffekt har ifrågasättandet av den inköpta volymen skett med avsikten att få en lägre kostnad utan någon ambitionssänkning. I fallet med arméns hundinköp för bevakning i krigstid räknade man med att kompensera sig genom produktutbyte och kunde således sänka kostnaden utan att behöva befara några verksamhetskonsekvenser. Även i de tre övriga ekonomiseringsfallen karakteriseras ifrågasättandet av att man ifrågasatt inköpen utan att avsikten varit en ambitionssänkning. Arméns inköp av bevakningshundar för fred och SCB:s inköp för statistikproduktion kunde ifrågasättas utan att några verksamhetskonsekvenser behövde befaras. Motsvarande gällde även ifrågasättandet av tullverkets utbyggnad av terminalanslutningar. En dämpning bedömdes kunna ske utan att några verksamhetskonsekvenser behövde befaras.

För de fyra fallen ovan kan således det ifrågasättande som skett i

1) Observera att vi här karakteriserar flygvapnets försök med elektroniska larm som en ekonomiseringseffekt, trots att en övergång till denna produkt skulle gett organisationskonsekvenser, dvs den potentiella köpbeslutseffekten är en nivåeffekt. Det centrala i karakteristiken av processeffekter har emellertid varit att tolka om ifrågasättandet avsett ett ifrågasättande av ambitionsnivån eller ej. Avsikten bakom ifrågasättandet i flygvapnetfallet var att finna ett billigare alternativ, inte att sänka ambitionsnivån. På samma sätt är förhållandet med SCB:s undersökning av alternativa sätt att ta fram urvalsunderlag. Även detta fall är en ekonomiseringseffekt och vi har inte för något av dessa bägge fall funnit några indikationer på att nivåeffekt förekommit.

anslutning till de köpbeslut vi klassificerat som köpbeslutseffekt karakteriseras som fall av ekonomiseringseffekt. Ifrågasättandet har således skett utan att avsikten varit en ambitionssänkning. Vi har för dessa fyra fall inte heller kunnat finna några andra tillfällen då den nuvarande ambitionsnivån ifrågasatts.

Den samlade bilden som analysen av köpprosesseffekter ger är att internprissättningen inte i så stor utsträckning initierat ifrågasättande av ambitionsnivån. Det är således enbart i två av de arton studerade fallen som nivåeffekter förekommit. I sexton fall har vi inte kunnat finna några indikationer på att internprissättningen initierat ifrågasättande av ambitionsnivån.

Enkelt uttryckt kan vi säga att internprissättningen motiverat köparna att fråga sig om det inte funnits billigare alternativ. Internprissättningen har däremot inte i så många fall motiverat köparna att fråga sig om ambitionsnivån inte borde sänkas. Denna bild stämmer också med den bild som analysen av beslutseffekter gav. Denna analys visade att internprissättningen när det gäller beslutseffekter främst förmått köpare att avstå om ambitionsnivån inte påverkats, dvs några prestations- eller organisationskonsekvenser har inte förväntats.

Den samlade bild som analyserna av internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer ger är sammanfattningsvis att internprissättningen haft svårt att ge nivåeffekter och att de effekter vi funnit främst varit ekonomiseringseffekter.

En sammanfattning av resultaten presenteras avslutningsvis i figur 7.8.

Levererande myndighet	Mottagande myndighet, prestation	Köpprocess-effekt	Köpbesluts-effekt
Statens hundskola	<u>Tullverket</u> - Narkotikahund	E	0
- " -	<u>Polisen</u> - Övervakningshund	0	0
	- Narkotikahund	0	0
- " -	<u>Försvaret</u> - Armén, minhund	N	N
	- Armén, bevakningshund - fred	E	E
	- Armén, bevakningshund - krig	E	E
	- Flygvapnet, hund	E	0
Statens provningsanstalt	<u>Konsumentverket</u> - Jämförande teknisk provning	N	N
	- Bevistest	0	0
	- Uppdragsprovning	0	0
- " -	<u>Sjöfärtsverket</u> - Provningsmetod - storbåt	0	0
	- Provningsmetod - småbåt	0	0
Registeravdelningen vid trafiksäkerhetsverket	<u>Riksskatteverket</u> - Microfiche	E	0
	- Enstaka uttag	0	0
- " -	<u>Tullverket</u> - Terminalanslutning	E	E
	- Löpande uttag	0	0
- " -	<u>Statistiska centralbyrån</u> - Statistikproduktion	E	E
	- Urvalsunderlag	E	0

0 = ingen effekt på köpprocess eller köpbeslut

E = ekonomiseringseffekt

N = nivåeffekt

Figur 7.8: Effekter i de studerade köparmyndigheterna - en sammanfattning

7.5 EN BILD AV INTERNPRISSÄTTNINGENS EFFEKTGIVNING

7.5.1 En nyanserad bild av internprissättningen som effektgivare

En viktig utgångspunkt vid effektstudierna har varit att vi uppfattar effekter som resultatet av ett samspel mellan internprissättningen och den situation i vilken internprissättningen sker. I kapitel 5 uttryckte vi detta i termer av att sambandet mellan internprissättning och effekter är problematiskt i den meningen att de effekter som internprissättningen ger upphov till bör variera beroende på situationen. I linje med detta har ambitionen bakom effektanalyserna varit att ta fasta på de faktiska effekterna och den variation i effektgivning vi kunnat konstatera. Vi har dels arbetat med att få en bild av i vilken utsträckning och i vilka dimensioner internprissättning har förmåga att ge effekter och dels analyserat situationens betydelse för den faktiska effektgivningen.

Vi vill poängtera att avsikten inte varit att i någon absolut mening mäta internprissättningens effektgivning för att kunna uttala oss om vilken generell förekomst av effekter vi kan förvänta oss av internprissättning. Med vår utgångspunkt i att effektgivningen är situationsberoende så är det också tveksamt om sådana absoluta uttalanden är möjliga. Våra möjligheter att generalisera i denna absoluta mening är under alla förhållanden begränsade då vi enbart studerat en typ av internprissättning och enbart en begränsad del av ett organisatoriskt sammanhang (arton prestationsflöden i tre myndighetssystem).

Även om det är svårt att uttala sig om generaliteten i våra resultat så ger effektstudierna både en variation i effekter som kan användas för en analys av situationens inverkan i statsförvaltningen och en bild av internprissättning som nyanserar vår kunskap om internprissättning som ävgivare av effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Låt oss här avslutningsvis diskutera denna mer nyanserade bild av internprissättningen som effektgivare.

7.5.2 Internprissättningens effektgivning är begränsad

Sammanfattar vi de effekter på köpbeslut och köpprocess vi kunnat identifiera finner vi följande:

- köpbeslutseffekter i 6 fall av 18, varav 2 fall av nivåeffekt
- köpprocессeffekter i 10 fall av 18, varav 2 fall av nivåeffekt
- inga köpagerandeeffekter i 8 fall av 18.

Vad säger då denna bild, är omfattningen den vi skall förvänta oss eller är den större eller mindre? Vad innebär denna omfattning av effekter?

Det är otvetydigt ett problem att värdera omfattningen av effekter. Problemet bottnar i att det är svårt att finna lämpliga referenspunkter. En vanlig metod är att ställa resultaten från andra studier med samma inriktning mot resultaten av den egna studien. Detta är i vårt fall svårt att göra då det på internprisområdet inte gjorts några effektmätningar tidigare. Vi har emellertid funnit det intressant att ställa våra resultat mot dels de uppfattningar som framkommer i internprislitteraturen¹⁾ och dels mot de uppfattningar som idag finns inom svensk statsförvaltning.

Om vi ställer våra resultat mot vad vi utifrån internprislitteraturen borde förvänta oss, får vi en indikation på att den omfattning vi kunnat finna är mindre än vad vi kunde förvänta oss. Det intryck internprislitteraturen ger är att internprissättning i det närmaste alltid ger effekter. Varje fall av icke-effekt vi kunnat identifiera är därmed ett uttryck för att instrumentet ger mindre effekter än vad vi enligt litteraturen borde få. Både de åtta fall där effekter överhuvudtaget ej kunnat identifieras och den ringa förekomsten av nivåeffekter är då anmärkningsvärda. Resultaten indikerar att internprissättningen inte är det aktiva instrument för styrning av köparnas utnyttjande av interna prestationer som många internprisförfattare tycks utgå ifrån.

1) Att arbeta med internprislitteraturen som referenspunkt är i detta sammanhang inte helt oproblematiskt. Som vi kunnat konstatera tidigare är det sällsynt att internprisförfattare explicit talar i termer av effekter. Vi bör också vara medvetna om att internprisförfattare inte skriver med ambitionen att explicit uttala sig om effektomfattning. De resonemang som förs, t ex avseende olika prisbasers relativa fördelar, bygger emellertid på implicita antaganden om effektförekomst. Det intryck litteraturen således ger, genom att inte kritiskt granska och ifrågasätta om internprissättning verkligen ger effekter, är att vi alltid kan förvänta oss att internprissättning ger upphov till effekter.

Om vi ställer våra resultat mot de förväntningar om effekter som finns inom svensk statsförvaltning blir omdömet det motsatta. Inom statsförvaltningen finns en allmänt utbredd uppfattning, såväl inom RRV som inom enskilda myndigheter, att internprissättning är effektlöst och snarast måste karakteriseras som "ett onödigt slussande av pengar runt i systemet". Varje fall av effekt vi kunnat identifiera är därmed ett uttryck för att instrumentet ger mer effekter än vad vi enligt den allmänna uppfattningen i svensk statsförvaltning borde få. Det faktum att vi funnit effekter i merparten av fallen och nivåeffekter i några fall är relativt uppfattningen i statsförvaltningen anmärkningsvärt och borde föranleda ett övervägande av ett mer aktivt utnyttjande av internprissättningen än vad som är fallet idag.

Relativt uppfattningar i internprislitteraturen och relativt uppfattningar i svensk statsförvaltning har således våra effektstudier visat på en mer nyanserad bild av internprissättning som avgivare av effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Internprissättningens effektgivning är begränsad, men ger i vissa fall effekter och då företrädesvis ekonomiseringseffekter.

8 ANALYS AV FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KÖPAGERANDEEFFEKTER

8.1 ANALYSDISKUSSIONENS UPPLÄGGNING

Den bild effektmätningen ger är att internprissättningen i de fall vi studerat endast i begränsad omfattning gett upphov till köpagerandeeffekter. Denna bild är intressant då den indikerar att internprissättningen haft svårt att ge effekter och då främst haft svårt att ge nivåeffekter.

Är då internprissättning ett passivt instrument i den meningen att man inte kan förvänta sig att instrumentet förmår ge effekter i så hög utsträckning? Denna fråga är central då internprissättningens förmåga att ge effekter är av grundläggande betydelse för hur man kan använda instrumentet i styrsammanhang.

Diskussionen avseende internprissättningens förmåga att ge effekter inleds med att vi i kapitel 8 gör en tolkning av de resultat effektmätningen gett avseende förekomst av köpagerandeeffekter i de studerade myndighetssystemen. I kapitel 9 tar vi därefter fasta på situationella förhållandes betydelse för effektgivningen och diskuterar några situationsfaktorer som vi funnit haft inverkan på förekomsten av köpagerandeeffekter.

I kapitel 8 skall vi således göra en tolkning av effektmätningen avseende köpagerandeeffekter och detta gör vi utifrån tre frågeställningar. I avsnitt 8.2 frågar vi oss om det är enklare för internprissättning att ge ekonomiseringseffekter än nivåeffekter. I avsnitt 8.3 frågar vi oss vad som ligger bakom att internprissättningen haft speciellt svårt att ge nivåeffekter och i avsnitt 8.4 varför det trots allt förekommit fall av nivåeffekter.

8.2 GENERELLT ENKLARE ATT FÅ EKONOMISERINGSEFFEKTER ÄN NIVÅEFFEKTER

8.2.1 En variation i enkelhet

Omfattningsmätningen i kapitel 7 visar att internprissättningen i de fall vi studerat i högre grad förmått ge ekonomiseringseffekter än nivåeffekter. Denna variation är intressant då den indikerar att internpris-

sättningen haft enklare att slå igenom och ge ekonomiseringseffekter än nivåeffekter. Den fråga vi ställer oss är om detta är ett generellt förhållande eller ej. Är det alltså enklare för internprissättning att för-
må köpare att ifrågasätta och avstå från köp där verksamhetskonsekvenser inte finns att beakta än där sådana finns?

Att uttala sig om detta är naturligtvis svårt. Speciellt då det saknas referenspunkter på internprisområdet. En analys av de båda effekttyperna visar emellertid att det generellt bör vara enklare för internprissättning att ge ekonomiseringseffekter än nivåeffekter. Detta då kravet på styrka i internprissättningens ekonomiska konsekvenser inte är lika uttalat vid ekonomiseringseffekter som vid nivåeffekter.

8.2.2 En karakteristik av ekonomiserings- och nivåeffekter

I linje med en önskan om ett hushållande med resurser finns alltid krav på att köpare skall ifrågasätta det ekonomiskt riktiga i ett köp. Detta innebär att köparen utvärderar om ett köp medför en obalans i resursanvändningen eller ej. Ett köp medför obalans om det finns en bättre användning inom organisationen av de resurser som ett köp kräver. Medför ett köp att en obalans uppstår skall köparen avstå från köpet, i annat fall skall han köpa.

Internprissättningen syftar till att stödja och underlätta upptäckandet och åtgärdandet av obalanser. Detta genom att lyfta fram ekonomiska konsekvenser av att köpa och genom att premiera köpare som avstår från köp.

Att upptäcka eventuella obalanser kan emellertid vara svårt och det är heller inte självklart att upptäckta obalanser åtgärdas. Det finns också anledning anta att svårigheterna varierar och att detta inverkar på internprissättningens möjligheter att ge effekter. Ju svårare en obalans är att upptäcka och ju mer som står emot prissättningens ekonomiska konsekvenser, desto större blir kravet på styrka i internprissättningen. Med styrka avser vi då omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna av internprissättningen.

Variationen i omfattning av ekonomiseringseffekter och nivåeffekter är som vi tolkar det ett uttryck för detta. Karakteriserar vi de båda effekttyperna finner vi en rad skillnader som gör att det är enklare att upp-

täcka och åtgärda en obalans om det inte finns några verksamhetskonsekvenser att beakta. Skillnaderna framgår av figuren nedan.

Ekonomiseringseffekter	Nivåeffekter
- Besparing medför inga verksamhetskonsekvenser	- Besparing medför verksamhetskonsekvenser
- Inga svåra mätproblem	- Verksamhetskonsekvenser svårmätbara
- Besparing framgår enkelt	- Besparing en tolkningsfråga
- Valet ett val att göra en besparing	- Valet ett val mellan motstående konsekvenser

Figur 8.1: En karakteristik av ekonomiseringseffekter och nivåeffekter.

Nivåeffekter karakteriseras av att köparna genom att avstå från köp sparar resurser, men att denna besparing samtidigt ger upphov till negativa konsekvenser. Köpare måste skära ned på den verksamhet som köpet är en del av eller helt avveckla (avstå från) verksamheten och detta ger upphov till prestationskonsekvenser och/eller organisationskonsekvenser. Dessa verksamhetskonsekvenser är vanligen mycket påtagliga men samtidigt svåra att kvantifiera. Nedläggningen av arméns minihundsorganisation var påtaglig både i det att personal inte längre hade några hundar att arbeta med och i det att personal måste överflyttas till nya befattningar, vidareutbildas, etc. Man vad var värdet av detta?

Detta kan jämföras med ekonomiseringseffekter där det riktiga i att avstå från köp är en fråga om att välja det minst resurskrävande alternativet och där alternativ enbart skiljer sig åt på kostnadssidan. Här finns således inga svåruppskattade verksamhetskonsekvenser att beakta.

Betydelsen av verksamhetskonsekvenser ligger emellertid inte bara i att värdet av dem måste uppskattas och att detta är komplicerat. Förekommer verksamhetskonsekvenser kompliceras härigenom också bedömningen av värdet av frigjorda resurser. För att kunna agera ekonomiskt riktigt är det nödvändigt att uppskatta *vilket* värde frigjorda resurser har. Detta

då köpare måste uppfatta att ett frigörande av resurser är av *större* värde än värdet av de verksamhetskonsekvenser som frigörandet ger upphov till, för att det skall vara ekonomiskt intressant att avstå från köp. Värdet av att frigöra resurser framgår inte enkelt, utan en uppskattning av värdet förutsätter att köpare utvärderar vad det finns för alternativa användningar av frigjorda resurser (och att det inte finns något mindre kostsamt sätt att frigöra samma mängd resurser) och vad de dessa eventuella användningar ger för bidrag. Att göra dessa utvärderingar är naturligtvis lika komplicerat som att kvantifiera värdet av verksamhetskonsekvenser. Vad är t ex värdet för polisen av att arbeta med hundar jämfört med att istället arbeta med helikoptrar?

Att upptäcka och avgöra om ett köp medför obalans eller ej är således svårt när verksamhetskonsekvenser finns att beakta och förutsätter en aktiv insats från köparen. Köparna måste alltså vara *motiverade* att undersöka värdet av verksamhetskonsekvenser och värdet av frigjorda resurser.

Finns inga verksamhetskonsekvenser att beakta försvinner också mycket av värderingsproblemen och det finns inte samma behov av en aktiv insats från köparen. Detta då det är tillräckligt att det finns alternativ användning av resurser som ger något bidrag för att det skall vara av intresse för köparen att avstå från köp. Det bör alltså vara enklare att upptäcka en eventuell obalans och avgöra om köp ger upphov till obalans när verksamhetskonsekvenser inte finns att beakta.

Skillnaderna i enkelhet att avgöra om ett köp medför obalans eller ej återverkar också på hur enkelt det blir att åtgärda en obalans. Detta då obalanser framstår som mer eller mindre entydiga.

Även med en aktiv insats från köparen kvarstår värderingsproblemen när verksamhetskonsekvenser finns att beakta. Förmodligen är det också så att avgörandet om ett köp medför obalans eller ej alltid blir osäkert och subjektivt i den meningen att avgörandet alltid måste bygga på mer eller mindre grova bedömningar. Denna osäkerhet gör också att det alltid finns utrymme för argument mot värderingen.

Personer inom köparorganisationen kan ifrågasätta om det överhuvudtaget finns en obalans och verksamhetskonsekvenserna, tillsammans med subjek-

tiviteten i värderingen av dessa, gör det enkelt att finna argument mot ett förslag att avstå från köp. Då det ofta är en avdelning som drabbas av nedskärningen och en annan avdelning som gynnas av tillskottet finns också en internpolitisk aspekt¹⁾ att beakta.

Värderingsproblem i kombination med den politiska aspekten gör att valet att avstå från ett köp eller ej inte enbart är en fråga om det objektivt finns en obalans eller ej. Köparen måste uppfatta att obalans finns men också kunna argumentera för åtgärdandet av denna. Detta förutsätter att ekonomiska argument är viktiga.

I ekonomiseringssammanhang är förhållandena i det närmaste de motsatta. Det är här enkelt att argumentera för en besparing samtidigt som det är svårt att finna argument mot en besparing. Detta då en eventuell obalans vanligen är entydig och ofta direkt framgår av offerter. Har man väl upptäckt besparingsmöjligheter som inte bedömts medföra verksamhetskonsekvenser, finns alltså inga större värderingsproblem eller argumenteringsproblem som måste övervinnas för att man skall välja en besparing.

8.2.3 Nivåeffekter är ett motivationsproblem

Sammanfattningsvis visar karakteristiken att de båda effektyperna skiljer sig åt i en rad dimensioner som gör att det blir enklare för en köpare att upptäcka och åtgärda eventuella obalanser när verksamhetskonsekvenser inte finns att beakta.

Betydelsen av denna relativa enkelhet i ekonomiseringssammanhang ligger i att behovet av att motivera köpare för att eventuella obalanser skall upptäckas och åtgärdas inte är lika uttalat. Kopplat till internprissättningens effektgivning är alltså kravet på styrka inte lika uttalat för att ge ekonomiseringseffekter som för att ge nivåeffekter.

I och för sig kan man alltid diskutera om effektgivning är ett informationsproblem eller ett motivationsproblem. Är det alltså tillräckligt att internprissättningen visar på besparingsmöjligheter eller måste internprissättningen övertyga köparna om det riktiga i att söka efter och välja besparingsalternativ?

1) Den "internpolitiska" aspekten har fått en framträdande roll i den forskning om kommuner och beslutsfattande i kommuner som vuxit fram de senaste åren. Se t ex Brunsson & Jönsson (1979), Brunsson (1981), Brunsson & Rombach (1982) och Leijon, Lundin & Persson (1984).

Utifrån karakteristiken ovan drar vi slutsatsen att åtminstone nivåeffekter har en genuin motivationskaraktär medan ekonomiseringseffekter mer har en karaktär av informationsproblem¹⁾.

Nivåeffekter är ett motivationsproblem både i det att en eventuell obalans kan vara svår att upptäcka och därför kräver en aktiv insats från köparen (ett intresse att finna obalanser) och i det att ekonomiska konsekvenser måste övervinna det motstånd som negativa konsekvenser av att avstå innebär och således tillmätas större vikt än verksamhetskonsekvenser.

Nivåeffekternas motivationskaraktär är intressant då denna innebär att internprissättningens förmåga att ge dessa effekter blir starkt beroende av den betydelse som tilldelas ekonomiska aspekter i en organisation. Den låga omfattningen av nivåeffekter är också, som vi tolkar det, ett uttryck för att ekonomiska aspekter har ett lågt motivationsvärde i statsförvaltningen.

8.3 NIVÅEFFEKTER FÖRUTSÄTTER ATT EKONOMI ÄR VIKTIGT

8.3.1 Accentuerade mätproblem

Resultatet av omfattningsmätningen karakteriseras inte enbart av att omfattningen av olika effekter är olika stor, utan också av att den totala omfattningen av effekter är låg, åtminstone om man jämför med vad man enligt internprislitteraturen borde förvänta sig. Den låga omfattningen av nivåeffekter är utifrån analysen i föregående avsnitt speciellt intressant då den indikerar att internprissättningen haft problem att ge effekter om sådana förutsätter att internprissättningen förmår motivera köpare att ifrågasätta och avstå från köp.

Även om den låga omfattningen i de fall vi studerat tolkas som ett utslag av ett generellt problem för internprissättning att ge nivåeffekter, finns också situationella förhållanden i statsförvaltningen som förstärker dessa svårigheter. Svårigheterna ligger bl a i att den verk-

1) Att ekonomiseringseffekter jämfört med nivåeffekter mer har karaktären av informationsproblem innebär naturligtvis inte att motivationsaspekterna är helt ointressanta när det gäller ekonomiseringseffekter. Förmodligen kan köpare vara mer eller mindre motiverade att söka efter alternativa produkter och leverantörer. Dessutom kan det, som vi skall komma tillbaks till i kapitel 9, förekomma bindningar till produktalternativ och leverantörer.

samhet som bedrivs inom statsförvaltningens ram har särdrag som försvårar upptäckandet och avgörandet av en eventuell obalans.

Den verksamhet som bedrivs i statsförvaltningen karakteriseras vanligen av att dess otuput eller intäktssida inte låter sig mätas i enkla intäktstermer¹⁾. Detta då myndigheter vanligen har mål som ej är kvantifierbara och som inte enbart är av ekonomisk natur. Men också då kopplingen mellan aktiviteter och mål ofta är komplex. Beslutsfattande i statsförvaltningen karakteriseras således av att värderingar inte kan ske i direkta resultatstermer utan måste bygga på mer eller mindre operationella bedömningar av samband. Vidare av att konsekvenser kan vara svåröverblickbara vid beslutstillfället.

Dessa "mätproblem" gör att de problem som generellt karakteriserar utvärderingar av köp som medför verksamhetskonsekvenser accentueras i statsförvaltningssammanhang. Härigenom ökar också kravet på incitament för att köpare skall motiveras till att ifrågasätta köp.

Svårigheterna ligger emellertid också i att det åtminstone i de myndigheter vi studerat finns en tendens hos köpare att lägga stor vikt vid professionella aspekter, vilket medför att känsligheten för ekonomiska konsekvenser blir liten.

8.3.2 Betoning av professionella aspekter

Köpsbeslut som omfattar verksamhetskonsekvenser karakteriseras av att ekonomiska konsekvenser i termer av en möjlig besparing (alternativ resursanvändning) står mot verksamhetskonsekvenser i termer av organisationsförändringar (organisationskonsekvenser) och/eller prestationsbortfall (prestationskonsekvenser). Vidare gäller att samtliga dessa konsekvenser är svåra att kvantifiera i ekonomiska termer. Köparna måste väga olika konsekvenser mot varandra och det kritiska för valet är vilket subjektivt värde köparen tillmäter dessa olika konsekvenser.

I denna konkurrens med verksamhetskonsekvenser har de ekonomiska konsekvenserna haft svårt att göra sig gällande. Av figur 7.6 (se av-

1) Detta problem är ofta diskuterat i litteratur avseende offentlig verksamhet och berör speciellt möjligheterna till effektivitetsmätning. För en orientering se t ex de två antologierna År verksamheten effektiv (1979) och Persson, red (1982).

snitt 7.3.4) framgår att det i vårt material finns en klar tendens till att köparna ej påverkats av internprissättningen när ekonomiska konsekvenser ställts mot verksamhetskonsekvenser.

Av de 18 studerade fallen har vi enbart kunnat finna ett fall där köparens agerande påverkats av internprissättningen så att prestationskonsekvenser uppstått (konsumentverkets köp av jämförande teknisk provning). I alla övriga fall har ageranden som förväntats medföra prestationskonsekvenser undvikits. Tullverket liksom polisen har via sina hundorganisationer fortsatt att bedriva den narkotikabekämpning som antalet tjänster tillåter och sjöfartsverket har fortsatt att köpa de provningar som ett normdrivande arbete ställt krav på, etc.

Vidare har vi enbart kunnat finna ett fall där köparen som en följd av internprissättningen agerat så att organisationskonsekvenser uppstått (arméns köp av minhundar). I alla övriga fall har verksamheten fortgått opåverkad av prissättningen.

Köparna har således i stor utsträckning valt att parera ekonomiska konsekvenser via resurssidan och valt att inte ändra köpet så att verksamhetskonsekvenser uppstått. Den tolkning vi gör av detta är att köparna lägger stor vikt vid professionella aspekter¹⁾ och i stor utsträckning prioriterar verksamhetskonsekvenser och istället väljer att parera ekonomiska konsekvenser. Denna tolkning stöds också av processeffektanalysen som mycket tydligt visar att internprissättningen inte förmått köpare att ifrågasätta köp där verksamhetskonsekvenser funnits att beakta.

Att man inom myndigheter lägger stor vikt vid de professionella aspekterna av verksamheten har också framkommit mycket tydligt vid våra intervjuer. Detta gäller även i de fall nivåeffekter förekommit. Denna betoning är också, som vi tolkar det, en viktig del i förklaringen till den låga omfattningen av nivåeffekter.

1) Vår tolkning ligger i linje med den diskussion som förs i Att spara (1980) sid 63. Man talar här om olika källor till motstånd mot att ompröva ambitionsnivåer. Ett exempel utgöres av de professionella värderingar som utvecklats inom olika myndigheter eller yrkeskategorier.

8.3.3 Ekonomiska aspekter kontrollpunkt - ej handlingsnorm

Den starka betoningen av de professionella aspekterna av myndigheternas verksamhet verkar hämmande för internprissättningens effektgivning i den meningen att ekonomiska aspekter blir av underordnad betydelse. Detta är problematiskt då internprissättningens effektgivning till stor del bygger på ett ekonomiskt incitament, som för att fungera som incitament förutsätter att ekonomiska aspekter är viktiga. Nivåeffektens motivationskaraktär gör att internprissättningen för att ge dessa effekter måste övertyga köparna om det riktiga i att avstå från köp eller åtminstone övertyga köparna att undersöka det riktiga i att köpa. De argument som internprissättningen arbetar med är ekonomiska argument och vilket genomslag dessa har måste bli beroende av den vikt som tilldelas ekonomiska aspekter. Är ekonomiska aspekter av underordnad betydelse blir det härigenom också svårt för internprissättningen att ge effekter.

Betoningen av professionella aspekter behöver inte nödvändigtvis innebära att ekonomiska aspekter är oviktiga. Ett köpbeslut måste alltid bli en vägning av konsekvenser och även om köparen vill så kan han inte alltid välja att parera ekonomiska konsekvenser, bl a då tillgången på monetära resurser är begränsad. I en organisation där resurser är knappa kan de agerande således aldrig helt bortse från ekonomiska konsekvenser av sitt agerande, även om stor vikt lägges vid professionella aspekter. Den betydelse som tillmäts ekonomiska aspekter kan däremot variera och en stark betoning av professionella aspekter gör att ekonomiska aspekter får svårt att hävda sig.

Det intryck vi fått vid våra intervjuer är också att ekonomi och ekonomiska konsekvenser haft en underordnad roll i de fall vi studerat. Ekonomiska konsekvensers betydelse för agerandet har snarast legat i en *kontrollpunktsroll*. Köparna har varit tvingade att kontrollera om det önskade agerandet varit ekonomiskt genomförbart, men man har inte primärt baserat sitt agerande på ekonomiska överväganden. Denna kontrollpunktsroll för ekonomi kan jämföras med en, ur ekonomisk synvinkel, ideal roll där ekonomi är den centrala bedömningspunkten vid bestämning av såväl önskat som genomfört agerande. Ekonomiska konsekvenser kommer i en sådan roll in som den centrala beslutsvariabeln, dvs varje alternativ värderas i termer av resursförbrukning och den nytta ("intäkt") som skapas och valet styrs av kriteriet störst nytta per satsad resursenhet.

I alla de fall vi studerat, dvs även i de fall effekter förekommit, har ekonomi haft en roll som legat mycket nära en kontrollpunktsroll. Detta framgår inte minst av analysen avseende köpprosesseffekter i kapitel 7. Den låga omfattningen av nivåeffekter tolkar vi i linje med detta som ett uttryck för att ekonomi varit av underordnad betydelse och att internprissättningen, givet ekonomins roll som kontrollpunkt, haft svårt att motivera till nivåeffekter. De ekonomiska argument internprissättningen gett har enkelt uttryckt inte varit gångbara argument.

8.4 NIVAEFFEKTER FÖRUTSÄTTER STYRKA

8.4.1 En variation i nödvändighet

Att internprissättning som nivåeffektgivare är starkt beroende av den betydelse som tillmäts ekonomiska aspekter, innebär inte att internprissättningen inte kan ge nivåeffekter i organisationer där ekonomi har en kontrollpunktsliknande roll. En viktig implikation är emellertid att internprissättningen, i situationer där ekonomiska aspekter tilldelas en underordnad betydelse, måste ge mycket starka ekonomiska konsekvenser för att verka motiverande.

Ser vi till de fall vi studerat har internprissättningen uppenbarligen i flertalet av fallen inte gett tillräckligt starka konsekvenser. Det finns emellertid en variation även om denna är liten. Den tolkning vi gör är emellertid att denna variation inte förklaras av grundläggande skillnader mellan köparna i inställningen till ekonomiska aspekter. Vi har inte kunnat finna indikationer på att konsumentverket eller armén skulle lägga mindre vikt vid professionella aspekter eller större vikt vid ekonomiska aspekter än vad exempelvis tullverket eller polisen gör.

Variationen i nivåeffekter tolkar vi snarare, i linje med en kontrollpunktsroll för ekonomi, som en variation i *nödvändighet* för köparna att agera via köpet. Det har inte varit möjligt för konsumentverket vid köp av jämförande teknisk provning eller för armén vid köp av minhundar att enbart passivt parera de ekonomiska konsekvenser ett köp skulle medföra.

8.4.2 En variation i ifrågasättande

Principiellt kan vi tänka oss två omständigheter som gör att en köpare resursmässigt inte kan parera ekonomiska konsekvenser utan måste agera via köpet.

- *Obalans i resurstillgång.* De finansiella konsekvenserna av ett önskat köp är sådana att köparen måste avstå då köparen inte har eller kan skaffa nödvändiga resurser.

- *Obalans i resursanvändning.* Det finns andra användningar av resurser där resurserna används bättre, dvs det finns ett uttalat behov av omprioriteringar.

Vi bör observera att medan en obalans i resurstillgången ovillkorligen leder till att köparen måste agera via köpet, är en obalans i resursanvändningen *villkorlig* genom att den förutsätter att köparen värderar resursanvändningen och har en önskan att ta bort obalansen.

I praktiken är det förmodligen så att även en obalans i resurstillgången blir villkorlig och härigenom beroende på värderingar. Detta genom att en obalans i resurstillgången för ett ändamål vanligen kan hanteras genom att resurser för ett annat ändamål användes. Resursmässigt är det således obalanser i resursanvändningen som gör att en köpare måste avstå från köp.

Det är emellertid inte självklart att obalanser upptäcks och förmodligen finns det alltid obalanser i organisationers resursanvändning. Som vi diskuterade i avsnitt 8.2 är det också svårt att upptäcka obalanser när verksamhetskonsekvenser finns att beakta. Detta då ett upptäckande förutsätter att såväl verksamhetskonsekvenser kvantifieras som att frigjorda resursers alternativvärde uppskattas. Det kan följaktligen inte vara tillräckligt att det "objektivt" finns en obalans. Köparen måste också uppfatta att ett köp medför obalans och att obalansen är av en sådan storlek att den är intressant att åtgärda.

Det intryck vi fått är att köp många gånger sker rutinmässigt och utan att ekonomiska konsekvenser explicit ställs mot verksamhetskonsekvenser. Detta stöds också av processeffektanalysen. Ser vi på de fall vi studerat har det kritiska för internprissättningens effektgivning heller

inte varit att förmå köpare att avstå från köp i de fall obalans upptäckts. Problemet har snarare varit att motivera köpare att ifrågasätta köpen för att härigenom upptäcka eventuella obalanser. Detta framgår klart av effektanalyserna i kapitel 7. I de fall nivåeffekter inte förekommit har köparna heller inte ifrågasatt riktigheten i köpen. Det internprissättningen "misslyckats" med är således att motivera köpare att explicit utvärdera riktigheten i att köpa.

8.4.3 Ett "knippe" av faktorer

Varför har då ifrågasättanden förekommit i konsumentverket och armén och vilken roll har internprissättningen haft där?

En viktig förklaring har förmodligen resursavtappningens beloppsmässiga storlek varit. Storleken kan antas ha betydelse för köparnas benägenhet att utvärdera köp i två avseenden. Både i det att en resursavtappning blir *tydligare* och i det att en resursavtappning blir *intressantare* om den är stor än om den är liten. Förmodligen framkommer en resursavtappning tydligare om denna är stor och eventuella obalanser blir härmed enklare att upptäcka både för inköparen och för andra inom den köpande organisationen som har behov av resurser. En stor resursavtappning är förmodligen dessutom mer intressant att utvärdera än en liten. Detta både genom att den besparing man kan göra är större och genom att det bör vara svårare att parera ekonomiska konsekvenser om dessa är stora än om de är små. Även i en organisation där ekonomiska aspekter tillmäts en underordnad betydelse kan således ekonomiska konsekvenser av ett köp tänkas bli betydelsefulla om de är omfattande.

I de båda fall nivåeffekter förekommit, och köpen således ifrågasatts, har också de ekonomiska konsekvenserna av köpen varit beloppsmässigt stora. Ser vi på de fall där nivåeffekter ej förekommit, finner vi också flera fall där resursavtappningen varit liten. Tullverkets köp av löpande uttag kräver exempelvis enbart 9 kkr per år eller 20 öre/fråga och statistiska centralbyråns köp av urvalsunderlag kräver enbart 40 kkr per år.

Det finns emellertid inte någon fullständig överensstämmelse mellan förekomst av nivåeffekter och resursavtappningens storlek i de fall vi stu-

derat. Ser vi på de fall där nivåeffekter ej förekommit finner vi också prestationer där resursavtappningen varit stor. Både polisens och tullverkets hundinköp medför t ex omfattande resursavtappningar. Det är dessutom så att polisens och tullverkets hundar betingar ett högre pris per hund än vad arméns minhundar gjorde.

Även om det inte finns en fullständig överensstämmelse mellan effekt och storlek, har resursavtappningens storlek onekligen haft en betydelse för förekomsten av effekter. Att resursavtappningen är stor är emellertid inte tillräckligt för att ifrågasättanden skall ske.

Ser vi på de fall där nivåeffekter förekommit har resursavtappningen heller inte varit den enda faktorn av betydelse. I de fall nivåeffekter förekommit har vi kunnat observera att *antal* förhållanden som haft betydelse för att ifrågasättanden förekommit. Dessa framgår av figuren nedan.

Konsumentverkets köp av jämförande teknisk provning	Arméns köp av minhundar
- hög kostnad per provning - varje provning en ny verksamhet som måste beslutas explicit - internt ifrågasättande av "nyttan" med provningar - provningarna en del inom ett program där det finns flera sätt att bedriva verksamheten	- hög kostnad för hundorganisation och hundinköp - armén har under en lång följd av år varit satta under en stark kostnadspress vilket gjort att man varit tvungna att söka efter besparingsmöjligheter. - när beslutet om nedläggning togs befann sig armén i en situation vilken innebar att ett fortsatt bedrivande av hundorganisationen krävde stora och kostnadskrävande nyinvesteringar i uppställningsplatser - fanns alternativa produkter som åtminstone delvis kunde ersätta hundarna.

Figur 8.2: Effektpådrivande faktorer i de fall nivåeffekter förekommit.

I armé- och konsumentverksfallen har det alltså förekommit ett antal förhållanden som sammantagna förorsakat att man i dessa fall ifrågasatt och avstått från att köpa. Effekt eller ej synes alltså inte förklaras

av enskilda faktorer utan snarare av ett "knippe" av faktorer, där konsekvenser knutna till internprissättningen är en faktor.

Det är naturligtvis svårt att renodla enskilda faktorerers betydelse. Det avgörande för att ifrågasättanden förekommit i dessa fall förefaller emellertid vara, att det i arméfallet uppstått ett investeringsbehov och att det i konsumentverksfallet förekommit ett internt ifrågasättande av nyttan med jämförande tekniska provningar. Internprissättningens betydelse tycks främst ha legat i en stödjande roll. I arméfallet har kostnaderna för hundinköp kommit in som en del i ett beslutsunderlag och i konsumentverksfallet har den höga kostnaden för jämförande tekniska provningar blivit ett starkt argument för "provningssmåtandarna". Internprissättningen har emellertid också haft en betydelse för att ifrågasättanden initierats, genom att de ekonomiska konsekvenserna av ageranden lyfts fram och genom att aktiviteter blivit utbytbara. I arméfallet kunde man spara resurser genom att sluta köpa och i konsumentverksfallet kunde man frigöra resurser till andra aktiviteter.

8.5 ETT HUVUDINTRYCK AV ANALYSEN - SVAGT UTVECKLADE KRINGSYSTEM

Den bild analyserna ger är att intresset för ekonomiska aspekter är lågt och att köpagerande primärt baseras på professionella aspekter. Vidare att internprissättningen inte förmått ändra på detta.

Nu är det givetvis inte internprissättningen ensam som skall uppmuntra till och "garantera" att ekonomiska aspekter beaktas och resursutnyttjanden ifrågasätts. Internprissättningen är enbart en del av styrsystemet i statsförvaltningen och andra instrument har förmodligen större betydelse och då kanske främst budgeteringssystemet. En slutsats vi drar av vår studie är också att internprissättning enbart kan uppfattas som ett stödjande styrsystem. Förutsättningarna är små för att internprissättningen skall kunna fungera som ett starkt effektgivande instrument om kringssystem saknas som lyfter fram och gör ekonomiska aspekter viktiga.

Frånvaron av kringssystem och den tradition som onekligen finns att lägga stor vikt vid professionella aspekter i kombination med mätproblematiken är också, som vi tolkar det, grundläggande för den begränsade effektgivning vi kunnat observera. Vi får heller inte glömma att internprissättningen använts med en registreringsroll där syftet främst varit att

få en "fullständig" kostnadsregistrering. Detta kan ha skapat en ur ett styrperspektiv olycklig attityd till instrumentet.

Även om förutsättningarna i statsförvaltningen framstår som ofördelaktiga för internprissättning som effektgivare skall man inte av detta dra slutsatsen att internprissättningen inte kan ge effekter. Förutsättningarna synes visserligen försvåra effektivningen i många sammanhang. Betydelsen av förutsättningarna ligger emellertid snarast i att de ställer höga krav på styrka för att internprissättningen skall ge effekter. Särskilt viktigt synes kravet på styrka vara för att erhålla nivåeffekter. Kravet på styrka är däremot inte lika stort vad avser ekonomiserings-effekter. Möjligheten att erhålla ekonomiseringseffekter är istället snarast en fråga om det finns marknadsmässiga förutsättningar att t ex välja en annan leverantör eller en annan prestation.

9. INTERNPRISSÄTTNINGENS EFFEKTGIVNING SITUATIONSBEROENDE

9.1 EN STUDIE AV SITUATIONELLA FÖRHÅLLANDEN

Förutsättningarna för effektgivning är inte enhetliga inom statsförvaltningen, utan det finns en variation som kan antas ha betydelse för sambandet mellan internprissättning och effekter. Vill vi förstå sambandet mellan internprissättning och effekter på köpagerandet måste vi förstå vilka dessa variationer är och hur de hänger samman med och inverkar på effektgivningen.

I studien har vi varit intresserade av att identifiera omständigheter/förhållanden som förekommit i de fall vi studerat och som haft betydelse för de köpagerandeeffekter internprissättningen gett upphov till. Problemet har emellertid varit att vi på förhand endast haft en vag uppfattning om vilka faktorer som kunde vara av intresse. Tyngdpunkten i studien har därför legat på att identifiera situationsfaktorer.

En tanke bakom studiens uppläggning har varit att identifiera dessa situationsfaktorer utifrån en jämförelse av fall där effekt förekommit med fall där effekt ej förekommit. Principiellt innebär denna jämförelsemetod att vi genom att ställa fallen mot varandra söker efter variationer som har betydelse för variationen i effekt. I praktiken har detta visat sig svårt att göra då vi dels haft få fall av effekt och då det dels finns en mängd variationer mellan myndigheterna. Problemet ligger inte i att finna dessa variationer utan i att avgöra vilka av dem som har något förklaringsvärde. Framtagandet av situationsfaktorer har därför fått ske i två steg. I ett första steg har vi analyserat varje fall enskilt. Vi har här "förutsättningslöst" sökt efter vad som kan förklara den effekt respektive brist på effekt som förekommer i fallet. I ett andra steg har vi sedan ställt samman de enskilda analyserna för att om möjligt finna likheter i dels fall av effekt respektive fall av icke-effekt och dels skillnader mellan dessa båda grupper av fall.

Vi vill poängtera att vår ambition inte är att presentera någon fullständig modell över situationens inverkan på effektgivningen eller någon fullständig karta över situationsfaktorer. Vår studie omfattar enbart ett organisatoriskt sammanhang och vi har därför svårt att fånga in faktorer som varierar med hänsyn till detta. Överhuvudtaget är våra analysmöjligheter begränsade till de variationer som förekommer i de fall vi studerat.

I studien har vi emellertid kunnat observera situationella förhållanden som vi finner intressanta och centrala för förståelsen av sambandet mellan internprissättning och effekter. Syftet är också närmast att presentera och diskutera dessa.

I avsnitt 9.2 diskuterar vi de situationella förhållanden som berör konkurrensen om resurser och i avsnitt 9.3 de förhållanden som berör de aktiviteter där köpet ingår och som avgör hur lätttrörliga eller trögrörliga köp är.

9.2 KONKURRENSEN OM RESURSER OLIKA STARK

9.2.1 Internprissättningens styrka

I analysen i kapitel 8 fann vi indikationer på att ekonomiska aspekter inte tillmäts så stor betydelse i samband med köp utan att ekonomiska aspekter närmast har en kontrollpunktsroll. Vidare fann vi att detta var av avgörande betydelse för den begränsade effektgivning vi kunnat observera. Den betydelse som tillmäts ekonomiska aspekter i en organisation och den tradition och vana som finns att arbeta med ekonomiska kalkyler är också, som vi finner det, av grundläggande betydelse för internprissättningens förmåga att ge effekter.

Effektstudien visar emellertid också att internprissättning, även inom ramen för en kontrollpunktsroll, kan ge effekter. Detta under förutsättning att det incitament internprissättningen ger är starkt. Internprissättningens incitamentsavgivning är som vi diskuterar i kapitel 5 baserat på dels en resursavtappning och dels en exponering av resursavtappningen¹⁾. Styrkan i internprissättningen är givetvis beroende av resursavtappningens storlek och av vilken exponering som sker. Den situation i vilken resursavtappning och exponering sker har förmodligen också en betydelse i den meningen, att en och samma resursavtappning kan uppfattas olika beroende på situationen. Storleken på de utgiftsposter köparen är van att hantera, belöningsystem och andra styrsystem som lyfter fram ekonomiska konsekvensers betydelse är exempel på förhållanden som kan antas påverka hur ett avgivet incitament upplevs.

Ett centralt förhållande i statsförvaltningen, givet ekonomins kontrollpunktsroll och avsaknaden av styrsystem som lyfter fram ekonomiska aspek-

1) Se avsnitt 5.2.2.

ters betydelse, är den konkurrens som finns om monetära resurser inom den köpande myndigheten. Ju starkare konkurrens det finns i en organisation om de monetära resurser ett köp kräver, desto större är förmodligen också det intresse som man i organisationen ägnar åt resursanvändningen.

I de fall vi studerat har vi också kunnat observera ett antal förhållanden som påverkat hur stark konkurrensen är. Grundläggande är den resursknapphet som råder inom myndigheten, men av betydelse är också den frihet som finns att omdisponera resurser.

9.2.2 Resursbehovets styrka varierar

Grundläggande för att det skall finnas en konkurrens om monetära resurser inom en myndighet är givetvis att monetära resurser är en knapp resurs. Storleken på knapphet av monetära resurser i en myndighet är en fråga om mängden tillgängliga resurser i förhållanden till behovet av resurser. För flertalet myndigheter finns tillgängliga resurser i termer av anslagna resurser (löpande under ett budgetår) och behov av resurser i termer av olika åtaganden (av typen anställd personal, lokaler etc) samt i termer av önskade aktiviteter. Större delen av en myndighets resurser är vanligen uppbyggda i olika åtaganden och den totala mängden resurser möjliga att använda för extern resursförbrukning av den typ som köp utgör är därför ofta liten.

Även om flertalet myndigheter med krav på årliga nedskärningar av totalbudgeten lider av resursknapphet, är situationen olika för olika myndigheter vad gäller den knapphet som råder. Beroende på den resursknapphet som råder inom en myndighet kan vi tala om att resursbehovets styrka varierar.

Resursbehovet kan vara olika starkt beroende på myndighetens resursmiljö. Vi kan tala om att myndigheter lever i mer eller mindre *rika* respektive *fattiga* resursmiljöer¹⁾. Rik eller fattig miljö för en organisation i statsförvaltningssammanhang är främst avhängigt av hur lätt organisationen har att få resurser för önskade aktiviteter. Försvaret liksom tullverket har tveklöst under en lång följd av år varit satta under

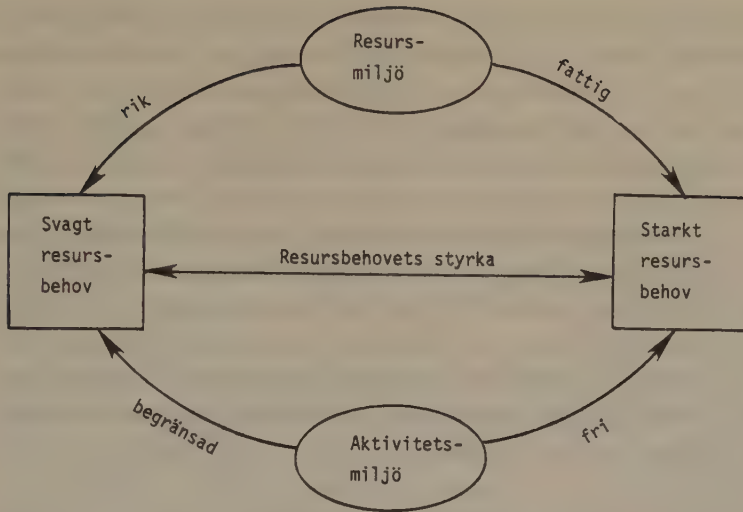
1) Begreppen bygger på den terminologi Wildavsky (1975) utvecklat för analys av budgetbeteende i stat och kommun.

stark rationaliseringspress och levt i en relativt fattig miljö, medan konsumentverket åtminstone tidigare periodvis levt i en relativt rik miljö.

Huruvida en myndighet lever i en rik eller fattig miljö är förmodligen beroende av hur skicklig myndighetsledningen är att förhandla med fackdepartement, budgetdepartement och politiker. Men förmodligen främst beroende av hur politiskt intressant myndighetens verksamhet är. Det ökade intresse som narkotikadebatten fått de senaste åren har exempelvis underlättat tullverkets möjligheter att få resurser för narkotikahundsorganisationen. Omfattande utökningar har också diskuterats av denna. Detta kan jämföras med den omsvängning mot ett "svårare klimat" som skett inom konsumentpolitikens område och som gjort det svårare för konsumentverket att få resurser. Konsumentverkets resursmiljö kan idag karakteriseras som fattig.

Resursbehovet kan emellertid även vara olika starkt i olika myndigheter beroende av hur många intressanta och medelskonkurrerande aktiviteter och idéer som finns inom myndigheterna. Vi kan skilja mellan *fria* respektive *begränsade* aktivitetsmiljöer. Om en miljö är fri eller begränsad vad gäller antalet aktiviteter är naturligtvis beroende av hur idérika och aktiva organisationsmedlemmarna är i sitt sökande efter aktiviteter. Men även den handlingsfrihet som den enskilda myndigheten har är av betydelse. Konsumentverket, som enligt distinktionen ovan befinner sig i en resursmässigt fattig miljö befinner sig aktivitetsmässigt i en mycket fri miljö. I konsumentverket är således resursbehovet mycket starkt. Detta kan jämföras med sjöfartsverket som befinner sig i en situation där aktivitetsmiljön är begränsad, både genom att normförändringar måste bedrivas och sanktioneras internationellt och genom att normerna på båt sidan idag anses välutvecklade. Relativt aktivitetsmiljön är tillgängliga resurser stora och resursbehovet måste följaktligen karakteriseras som svagt.

Resursbehovets styrka kan alltså variera mellan olika situationer, både vad gäller hur rik respektive fattig resursmiljön är och hur fri respektive begränsad aktivitetsmiljön är. Resursbehovets styrka kan sägas vara beroende av en kombination av dessa båda miljöer. Vi kan skilja mellan *svagt* respektive *starkt* behov av resurser. Förhållandet illustreras i nedanstående figur.



Figur 9.1: Sambandet mellan resursbehovets styrka och situationella förhållanden.

Resursbehovets styrka eller det "sug" som finns efter monetära resurser i en organisation, måste anses som viktigt för den konkurrens det finns om de resurser som åtgår för ett köp. Ju starkare resursbehovet är desto intressantare bör också resursanvändningar vara.

Konkurrensen om de resurser ett enskilt köp kräver bestäms emellertid inte enbart av det resursbehov som totalt finns i organisationen. I de fall vi studerat har vi kunnat observera ett antal förhållanden som avgränsar konkurrensen. Detta är dels förhållanden som berör resurserns användbarhet och dels förhållanden som berör resurserns rörlighet.

9.2.3 Resurserns användbarhet varierar

I flera av de myndigheter vi studerat har den enskilda myndigheten totalt haft brist på resurser och tvingats stå tillbaka på flera verksamhetsområden, samtidigt som myndigheten på andra områden haft överskott på resurser. Det tydligaste exemplet på detta är polisen. Polisen har allmänt sett knappa resurser och har t ex tvingats dra in på antalet körmil på grund av brist på resurser för drivmedel. Samtidigt har po-

lisen år efter år lämnat tillbaks medel tilldelade för hundinköp. Orsaken till denna paradox är det sätt på vilket resurser tilldelas polisen och de regler som gäller för resursernas utnyttjande. Tilldelade resurser är helt enkelt inte användbara för alla aktiviteter (utgifter) utan är låsta till vissa av statsmakterna bestämda användningsområden. Denna inputstyrning¹⁾, som låsning av resurserns användbarhet är ett exempel på, är ett vanligt sätt för statsmakterna att styra myndigheter. Detta görs för att få kontroll över en myndighets resursanvändning och kan som kontrollinstrument vara effektivt. Låsningen av resurserns användbarhet får emellertid också till följd att konkurrensen om tilldelade medel begränsas till att omfatta enbart aktiviteter inom samma resursanvändningsområde. Vi kan tala om att konkurrensen om medel blir *lokal* snarare än *total* inom myndigheten.

Anslagssystem har allmänt en konkurrensbegränsande inverkan. Medel kan inte (åtminstone formellt) användas för alla aktiviteter. Hur lokal konkurrens blir är emellertid beroende av hur omfattande (antalet aktiviteter en anslagspost får utnyttjas till) ett anslag är. I extremfallet har köparen i stort sett inga möjligheter att välja användningsområde, utan resurser är specialdestinerade och destinationen är bestämd av statsmakterna. Vi kan tala om *öronmärkta* resurser. Polisens hundanslag ligger nära denna extrempunkt medan konsumentverkets anslagstilldelning ligger nära en extrem frihetspunkt. Konsumentverket får resurser till jämförande teknisk provning på programanslag som omfattar alla "marknadsinriktade aktiviteter", dvs större delen av verkets konsumentpolitiska verksamhet. Inom konsumentverket är konkurrensen om tilldelade medel knappast lokal utan snarast total. Vi kan tala om *fria* resurser.

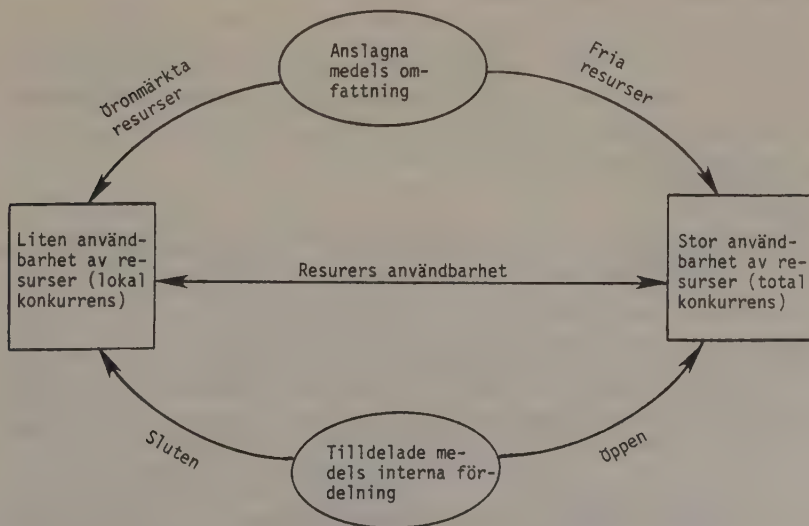
Det är emellertid inte enbart anslagssystemet och andra externt pålagda restriktioner som gör konkurrensen om resurser lokal. Köpande myndigheter lägger dessutom ofta på sig egna restriktioner som begränsar resursernas användbarhet och som därmed verkar hämmande för konkurrensen om resurser inom ett budgetår. Intern verksamhetsplanering som utmynnar i detaljerade planer över aktiviteter och inte minst i resursfördelning på olika avdelningar har förmodligen en starkt begränsande inverkan. Vi kan här

1) Inputstyrning eller resursstyrning är den enklaste formen av styrning och det nuvarande statliga budgetsystemet bygger i stort på denna styrform. Se t ex Ysander (1982) sid 88. Inputstyrning innebär att man reglerar den totala tillgången på resurser. Vilken låsning inputstyrningen ger av tilldelade resurser beror givetvis på graden av specifikation i resurstilldelningen.

dra analogier till "avdelningstänkande" och annat "revirtänkande" som innebär ovilja till omprioriteringar mellan avdelningar. Det är inte bara så att konkurrensen om tilldelade medel inom ett budgetår är lokal i meningen begränsad till vissa aktiviteter. Konkurrensen är även lokal i den meningen att den är begränsad till konkurrens mellan aktiviteter inom en och samma avdelning. I vilken omfattning konkurrensen är begränsad till aktiviteter inom en avdelning är naturligtvis beroende av hur hårt de olika avdelningsansvariga håller på principen "tilldelade resurser är mina resurser".

Konkurrensomfattningen är vidare beroende av hur resurser för externa utgifter hanteras administrativt. Inom konsumentverket är det t ex så att alla avdelningar eller byråer får sin beskärda del, som då blir ytterst begränsad, medan t ex sjöfartsverket till stor del behåller resurserna centralt. Vi kan skilja mellan *sluten* respektive *öppen* resursfördelning beroende av i vilken utsträckning resurser är låsta under ett budgetår till följd av myndighetens interna planering och styrsystem.

Sammanfattningsvis kan resursers användbarhet variera och vi kan skilja mellan olika grader av lokal respektive total konkurrens om resurser under ett verksamhetsår. Vi kan således skilja mellan att vi kan ha *liten* respektive *stor* användbarhet av resurser.



Figur 9.2: Samband mellan resursers användbarhet och situationella förhållanden.

Den viktigaste innebörden av de begränsningar som på olika sätt sker av resurserns användbarhet är att det inte är den totala resursknappheten utan den lokala som är av störst intresse när det gäller konkurrensen om resurser. Den konkurrens som finns om de resurser ett köp kräver kan således vara betydligt mindre än vad konkurrensen totalt sett är.

9.2.4 Resurserns rörlighet varierar

Resurserns användbarhet så som vi diskuterat denna ovan är naturligtvis främst intressant när det gäller konkurrensen om resurser löpande under ett budgetår. Även om det kan finnas en variation så är helhetsbilden att resurserns användbarhet i mycket stor utsträckning är starkt begränsad i statsförvaltningsmiljön. Konkurrensen om tilldelade medel är således vanligen starkt lokal under ett löpande budgetår.

När det gäller konkurrensen om medel mellan budgetår är konkurrenssituationen allmänt sett mer av totalkaraktär, även om den inte är fullständig. Att den "förutsättningslösa" omvärderingen inte heller är fullständig i planeringen mellan budgetår har många iakttagare kunnat konstatera¹⁾. Detta förhållande visar sig också i att man inom statsförvaltningen känt behov av att förbättra t ex verksamhetsplaneringen inom myndigheterna och av att man arbetar med genomgripande förändringar av det statliga budgeteringssystemet.

Även mellan budgetår i äskandeprocessen och andra planeringsprocesser förekommer förhållanden som påverkar den konkurrens som finns om resurser. Vi kan här tala om att det finns *stor* respektive *liten rörlighet för resurser* mellan budgetår.

Den förmodligen starkaste konkurrenshämmande faktorn i planeringsfasen är den automatik som verkar finnas i resurstilldelningen och som gör att etablerade verksamheter är säkra äskandeobjekt, medan nya verksamheter är mer osäkra. Det verkar allmänt vara enklare för en myndighet att få förnyade resurser än helt nya resurser. Förnyad tilldelning verkar i många fall ske automatiskt och utan större ifrågasättanden, medan

1) Se t ex Gorpe (1978), Tarschys (1978 b) och Amnå (1981).

resurser för "nya" aktiviteter eller verksamheter kräver betydligt kraftfullare argumentering och ifrågasätts/granskas hårdare av statsmakterna¹⁾.

Att föreslå omprioriteringar är således behäftat med en risk för anslagsbortfall medan bibehållande av etablerade aktiviteter ökar möjligheterna för att resurstilldelningen bibehålles²⁾. Detta innebär naturligtvis att resurser för verksamheter (köp) som är stabila över tiden och är av en viss minimistorlek mister sitt alternativvärde. Resursers rörlighet kan följaktligen antas vara olika för olika resursavtappningar främst beroende av vilken verksamhet resurserna användes till. Jämför vi exempelvis hundinköp med riksskatteverkets köp av enstaka uttag finner vi skillnader i denna dimension. Resurser för hundinköp är mindre rörliga än vad resurser för köp av enstaka uttag är.

Det är emellertid inte bara automatiken i tilldelningen och förhållanden i samband med detta som begränsar rörligheten i resursanvändningen. Även myndighetsinterna förhållanden av typ avdelningstänkande kan ha motsvarande verkan³⁾.

1) Denna problematik har också tagits upp av Tarschys:

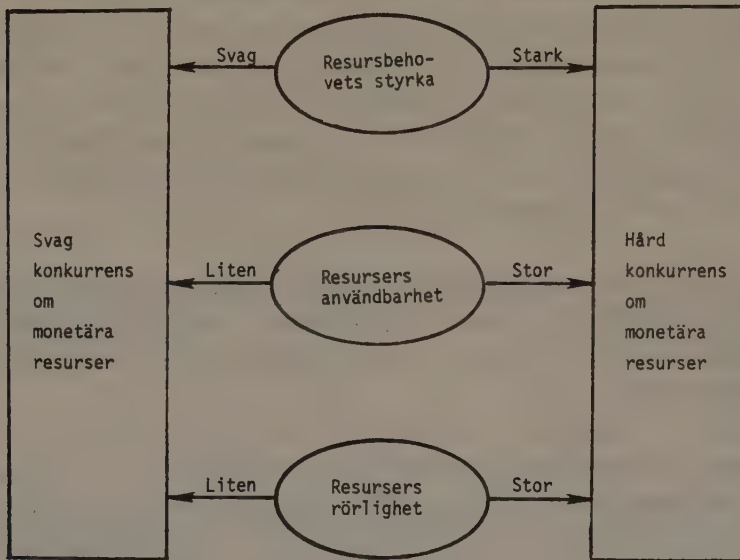
Det andra området där jag tror att förändringar är nödvändiga är den politiska beslutsprocessen i allmänhet och budgetprocessen i synnerhet. Här finns idag ett betydande inslag av formell omprövning men ett mycket begränsat utrymme för reell omprövning. I den årliga budgetprocessen kan man teoretiskt genomföra mycket långtgående förändringar men tidspressen, de politiska bindningarna och det föreliggande materialet medför att det i praktiken aldrig kan bli fråga om annat än rent "inkrementalistisk" prövning, en granskning på marginalen. Det här är det problem som man på skilda håll i världen försöker knäcka genom att införa olika slag av programbudgetering, prioritetsgraderade petitor och nu senaste nollbasbudgetering, men utan större framgång. Den årliga budgetprövningen är och förblir en rent formell procedur för det överväldigande flertalet av de poster som ingår i budgetförslaget.

(Tarschys, 1978 b, sid 13)

- 2) Studerar man myndigheters anslagsframställningar finner man också att nya verksamheter vanligen innebär expansion, ej omprioritering.
- 3) Det sätt på vilket argumentering för resurser skall ske i anslagsframställningar (utgå från nuvarande verksamhet, ange förändringar) har även denna en begränsande verkan. Otvetydigt är det så att detta förfarande, så som det upplevs av myndigheten, innebär att konkurrensen om resurser hämmas och tillsammans med automatiken i tilldelningen förstärker myndigheters obenägenhet till omprioriteringar.

9.2.5 Konkurrenssituationen situationellt beroende

Sammanfattningsvis har vi kunnat observera ett antal situationella förhållande som kan antas inverka på konkurrensen om resurser inom en myndighet. En sammanställning av de diskuterade faktorerna visas i nedanstående figur.



Figur 9.3: Samband mellan konkurrenssituation och situationella förhållande.

Konkurrensen som finns om de resurser som åtgår för ett köp (den potentiella resursavtappningen) kan alltså vara olika hård beroende på situationella förhållanden. Då en och samma resursavtappning av denna anledning kan uppfattas olika intressant finns det också anledning anta, att det sätt som köpare reagerar och agerar utifrån internprissättning varierar. Är konkurrensen om resurser hård är det förmodligen också intressant att ifrågasätta resursanvändningar och att söka efter möjliga resursfrigörelser. Vidare gäller att ekonomiska argument kan antas bli starka argument. Är konkurrensen däremot svag sjunker förmodligen härigenom också ekonomiska arguments betydelse och intresset för resurs-

användningen. I extremfallet, då det inte finns någon konkurrens, mister resurser sitt alterantivvärde.

Vilket intresse som ägnats åt resursanvändningar kan också antas vara beroende av vilken spridning information om resursavtappning får i den köpande organisationen, dvs vilken exponering som sker internt. Detta då potentiella användare av resurser måste kunna upptäcka möjligheten att utnyttja resurserna. Ju mer exponerad en resursanvändning är desto intressantare blir den.

9.3 KÖP OLIKA TRÖGRÖRLIGA

9.3.1 Förekomst av bindningar till köp

Sambandet mellan internprissättning och effekter på köparens utnyttjande av interna prestationer kan således antas påverkas av den konkurrensen om resurser som finns inom den köpande organisationen. Är konkurrensen om resurser svag krävs förmodligen också en mycket omfattande resursavtappning för att denna skall upplevas som intressant för köparen och således för att effekter skall uppstå. Hur viktigt styrka är för att effekter skall uppstå kan emellertid också antas vara beroende av hur lätt-rörliga köp är.

En grundläggande förutsättning för att ett köp överhuvudtaget skall vara intressant att ifrågasätta utifrån en internprissättning, är givetvis att köparen kan avstå från köpet, dvs att köpet inte är tvingande. Är ett köp tvingande, som det kan vara genom lagstiftning eller andra föreskrifter, är härigenom också de resurser som åtgår för köpet undandragna från konkurrens.

Även om köpare vanligen inte är uppbundna till köp genom t ex bestämmelser i lagar eller förordningar, kan det finnas bindningar som gör att köp i det närmaste upplevs tvingande eller åtminstone blir mycket tröga att påverka. Betydelsen av bindningar och den trögrörlighet dessa medför kan sägas ligga i att ett fortsatt köp tilldelas ett högt värde. Kravet på styrka i internprissättningen för att motivera köpare att avstå eller ifrågasätta köpet ökar härigenom. I effektstudien har vi sett detta illustreras i köparens varierande benägenhet att ifrågasätta och avstå från köp beroende av om köp bedömts medföra verksamhetskonsekvenser eller ej.

De resultat som effektstudien gett är att bindningar till produktalternativ eller till leverantörer inte är lika starka som bindningar till den aktivitet som köpet är en del av. Behovet av styrka framstår alltså utifrån vår studie inte vara så uttalat för att ekonomiseringseffekter skall uppstå. Den slutsats vi drar är också att ekonomiseringseffekter främst är en fråga om huruvida nödvändiga marknadsmässiga förutsättningar i termer av alternativa produkter och/eller leverantörer föreligger eller ej¹⁾.

Även om huvudintrycket av de observationer vi gjort är att leverantörs- och produktval är lätttrörliga har vi även kunnat observera ett antal förhållanden som kan antas minska rörligheten och härigenom öka behovet av styrka för att ekonomiseringseffekter skall uppstå. Ett av dessa är kundens behov av leverantörens kunskap. Studerar vi exempelvis sjöfartsverkets och konsumentverkets köp från statens provningsanstalt så har dessa betydande behov av provningsanstaltens kunskap även på andra områden än de som klassificeras som köp. Ett annat förhållande är att köparen uppfattar leverantören som en del i "statsförvaltningskoncernen" och att han av den anledningen anser att denna leverantör bör väljas. Detta är ett relativt vanligt argument som man möter när man frågar köpare om leverantörsväl. Ett tredje förhållande hänger samman med vanan att göra köp enligt en viss ordning. Detta innebär att man inte gärna byter leverantör då man har en upparbetad personlig kontakt, uppfattar att relationen fungerar bra, etc.

1) I vår studie har vi funnit att i alla fall där marknadsmässiga förutsättningar förelegat har också ekonomiseringseffekter förekommit. Att alltför djärvt generalisera utifrån detta kan emellertid vara vanskligt. Naturligtvis bör det i statsförvaltningen finnas fall av möjlig ekonomisering där ekonomisering ej skett. Trögheten till förändring är troligen större än vad våra iakttagelser pekar på. Noteras bör att våra iakttagelser grundar sig på ett litet urval av prestationer. I vår studie har vi endast funnit och studerat fyra prestationer där valet enbart omfattat ekonomiska konsekvenser. Av dessa är tullverkets val av terminalanslutning ett val vid verksamhetsstart, varför några organisationskonsekvenser ej ens definitionsmässigt kunde förekomma. Det är således endast studiet av några få prestationer som ligger till grund för konstaterandet att ekonomisering av en verksamhet som är igång sker då ekonomisering är möjlig, varför resultatet bör behandlas med en viss försiktighet i generaliseringssammanhang.

En sak som vi kan lära av marknadsförarna är också att köpare och säljare ingår "äktenskap"¹⁾, dvs man är som köpare obenägen att byta leverantör. Internprissättningens möjlighet att påverka leverantörsvalet är uppenbarligen begränsad när sådana "äktenskapsrelationer" etableras. Att döma av de analyser vi gjort är banden mellan de köpare och säljare vi studerat också ofta starka.

Förekomsten av bindningar till leverantörer eller till produktalternativ kan också antas påverka behovet av styrka i internprissättningen för att ekonomiseringseffekter skall uppstå. Är bindningarna starka ökar härmed också behovet av styrka. När det gäller nivåeffekter indikerar effektanalyserna att bindningar till den verksamhet eller aktivitet som köpet är en del av är mycket starka och att köp som bedöms omfatta verksamhetskonsekvenser härigenom blir trögrörliga. Hur trögrörliga köp är kan emellertid antas variera genom att köpare i olika grad kan vara bundna till den aktivitet som köpet är en del av.

I de fall vi studerat har vi också kunnat observera ett antal situationella förhållanden som kan antas ha betydelse för hur starka bindningarna är till en aktivitet.

9.3.2 Regleringsgraden varierar

En grundläggande aspekt på en myndighets bindning till aktiviteter är myndighetens möjlighet att självständigt besluta om vilka aktiviteter som skall bedrivas vid myndigheten. I grunden är detta en fråga som berör förhållandet mellan statsmakt och förvaltning.

1) Begreppet "äktenskap" är hämtat ur Guillet de Monthoux (1975). Under slutet av 1970-talet har det också vuxit fram en forskningstradition på marknadsföringsområdet som betonar bindningarnas betydelse, det s k "integrationssynsättet". För en orientering se t ex Håkansson & Snehota (1976) och Håkansson & Melin (1978). Enligt detta synsätt är tröghet mot förändringar, sedan väl köpande och levererande organisationer lärt sig arbeta tillsammans, en dominerande egenskap på producentvarumarknader. Detta konstaterande nyanseras dock av Mattson & Björkroth.

Det förekommer sällan den i ekonomisk teori implicita förändringstypen 'rena byten'. Å andra sidan förekommer leverantörsändringar ofta och de är snarare regel än undantag för anskaffningen av en produkt i ett 5-10 årsperspektiv.

(Mattson & Björkroth, 1978, sid 57)

Grundtanken i den svenska förvaltningsmodellen är att statsmakterna fattar de politiska besluten vilka sedan myndigheterna skall verkställa. Formellt är också myndigheternas verksamhet avgränsad genom olika statsmaktsbeslut. En myndighets arbetsuppgifter och verksamhetsområde preciseras bl a i myndighetens instruktion och i de årliga regleringsbrev. Konstitutionellt är det också riksdagen, genom fastställandet av statsbudgeten, som beslutar till vilka ändamål statens resurser skall användas.

Myndigheternas reella självständighet och inflytande på sin verksamhet är emellertid i praktiken större¹⁾. Målsättningar och andra statsmaktsintentioner är vanligen formulerade i vaga och allmänna termer. Vanligen anges enbart inom vilka områden myndigheten skall verka och vilka uppgifter som skall utföras. Detta lämnar ett stort tolkningsutrymme för myndigheterna. Vidare är myndigheterna inte enbart passiva mottagare av statsmaktsintentioner utan intar ofta en aktiv roll vid beslut som berör myndighetens verksamhet²⁾.

-
- 1) Att myndigheterna spelar en central roll vid utformandet av myndighetens mål kan illustreras med slutsatserna från en undersökning av en stor statlig forsknings- och utbildningsorganisation.

Det visade sig att regeringens påverkan på myndigheten i huvudsak gällde mer principiella frågor av betydelse. I övrigt karakteriserades verksamheten vid myndigheten av en mycket stor mängd kontakter med andra myndigheter, grupper och organisationer utanför myndigheten. Myndighetens mål växte fram genom dessa kontakter och genom en intern debatt. ... Myndigheten strävade efter att kontinuerligt anpassa sitt arbete till olika skeenden i samhället. Samhällsdebatten spelade exempelvis en stor roll för forskningens inriktning och utformning. Man strävade i sina planer efter att förutse samhällets utveckling. Ett samspel som avsåg att ge positiva effekter för myndigheten eftersträvades med olika betydelsefulla grupper och organisationer i samhället. Det framgick således av undersökningen att statsmakternas roll som uttolkare av samhällets behov och krav som dirigent för verksamheten var av ganska underordnad betydelse.

(Österberg, 1976, sid 230-231)

- 2) Myndigheterna har också information och kompetens som är av central betydelse.

Myndigheterna har genom sina breda kontakter med medborgarna ofta goda möjligheter att inse vilka behov av åtgärder som uppstår. Samtidigt har personalen på myndigheterna en specialistkompetens som gör att de kan följa med och ofta medverka i utvecklandet av nya tekniker och metoder.

(Brunsson & Jönsson, 1979, sid 11)

Självständigheten till trots är myndighetens verksamhet vanligen avgränsad eller reglerad genom lagstiftning, instruktioner, regleringsbrev eller annan aktivitetsstyrning¹⁾ från statsmakternas sida. Ramarna inom vilka myndigheten skall verka är härigenom låsta och myndighetens möjligheter att självständigt besluta om att avstå från en aktivitet begränsade. I vilken utsträckning möjligheten att avstå är begränsad varierar emellertid med detaljeringsgraden i aktivitetsstyrningen. Beroende av detaljeringsgraden kan vi skilja mellan *starkt* respektive *svagt reglerade aktiviteter*.

I extremfallet är en aktivitet direkt uttryckt i t ex en lag. Att avstå blir i ett sådant fall en fråga om att ändra lagen, vilket kräver ett beslut som en enskild myndighet inte själv kan fatta. Riksskatteverkets köp av microfiche är exempel som ligger mycket nära detta extremfall. Inköpen av microfiche kan härledas till regler som kräver att man vid revision går sex år tillbaks i tiden. Detta kan jämföras med konsumentverkets köp av jämförande teknisk provning som sker inom ramen för programmet "Marknadsinriktade aktiviteter". I konsumentverksfallet är naturligtvis friheten att självständigt välja aktivitet större än i riksskatteverksfallet. Dessutom är möjligheten att arbeta med substitut större i konsumentverksfallet.

Ramen inom vilken en aktivitet befinner sig kan alltså variera och detta kan antas ha betydelse för bindningen till aktiviteten. Ju starkare reglerad en aktivitet är av statsmakterna, desto större är förmodligen myndighetens bindning till aktiviteten. Detta genom att antalet substitut inom ramen för regleringen varierar som i fallen ovan, men också genom att aktiviteter enklare tillmäts höga värden inom myndigheten om

1) Vanligen skiljer man mellan aktivitetsstyrning och output- eller målstyrning. Se t ex Ysander (1982) sid 30. Principiellt finns också en skillnad så till vida att det vid målstyrning är av underordnat intresse vilka aktiviteter som bedrivs så länge målen uppnås. Gränsen mellan aktivitetsstyrning och målstyrning är emellertid flytande och vi använder aktivitetsstyrning som samlande begrepp för alla statsmaktsintentioner som låser köparen till en aktivitet.

denna kan hänföras explicit till statsmaktsintentioner¹⁾. Det blir alltså svårare att argumentera för att aktiviteten skall skäras ned eller helt tas bort.

9.3.3 Aktivitetens prioritet varierar

En aktivitets nära koppling till statsmaktsuttalanden och en "brist" på substitut kan också vara orsaken till att en myndighet inte accepterar prestationskonsekvenser och följaktligen inte avstår från ett köp om detta bedöms medföra dessa konsekvenser. Oberoende av statsmaktsuttalanden kan även myndigheter internt lägga på sig bindningar som får motsvarande verkan.

Ett vanligt argument vi mött i diskussioner med inköpare om varför man ej avstått eller ifrågasatt ett köp är, att man uppfattat att aktiviteten som köpet ingick i var högt prioriterad. Betydelsen av hög prioritet är att aktiviteten tillmäts ett högt värde, vilket innebär att köp som hänföres till denna aktivitet blir prisokänsliga. "Man köper till varje pris".

Konsumentverkets köp av bevistest är ett exempel på en prioriterad aktivitet och argumenten till prioriteringen kan sammanfattas i att:

- Test omfattar främst säkerhetsaspekter, där KOV har en "bevisbörda".
- När överväganden görs om test skall ske eller ej, har KOV lagt ned åtskillig "prestige" och tid.
- Alternativet till köp är att ej fortsätta driva frågan, vilket är liktydigt med att ge producenten/marknadsföraren rätt.

Köp av bevistest betraktas också internt inom konsumentverket närmast som tvingande. Detta kan jämföras med konsumentverkets köp av jämförande tekniska provningar som inte tillmäts samma höga prioritet.

1) Den betydelse som tillmäts statsmaktsuttalanden är naturligtvis beroende av hur myndigheter väljer att tolka sin roll. Att döma av hur myndigheter agerar i "budgetpolitiska" sammanhang har dessa en central betydelse. I en utvärdering av hur några myndigheter agerat på besparingsåtgärder drar också RRV bl a slutsatsen att:

Det finns säkert olika förklaringar till att myndigheterna i stort sett inte lämnat förslag till omprioriteringar. En förklaring är att initiativ till omprioriteringar enligt myndigheternas uppfattning måste bygga på konkreta politiska beslut.

(Att spara, 1980, sid 95)

Att en aktivitet är högt prioriterad inom en myndighet behöver inte nödvändigtvis innebära att denna aktivitet, ur ett samhällsperspektiv eller något annat perspektiv, är viktigare än andra aktiviteter och av denna anledning kan undandras från t ex besparingar. En viktig förutsättning är emellertid att det finns en stark överensstämmelse internt i organisationen om värderingen av aktiviteten¹⁾.

Argumenten bakom att en aktivitet prioriteras varierar också. Gemensamt för de fall vi studerat är emellertid att aktiviteten inom myndigheten uppfattats vara central för eller nära kopplad till vad som uppfattas vara "kärnan" i myndighetens verksamhet. I armén har man t ex i olika sammanhang varit noga med att poängtera att besparingar inte får drabba krigsförbanden då dessa är själva kärnan inom armén.

Det är således snarare denna närhet till "kärnan" i myndighetens verksamhet än aktivitetens ekonomiska överlägsenhet som är grunden till prioriteringen. Problemen att utvärdera aktivitetens "intäktssida" gör också att en aktivitet kan tillmätas ett högt värde utan att detta behöver ha en ekonomisk motsvarighet.

1) Detta stöds också av iakttagelser som gjorts vad gäller beslutsprocesser i kommunala sammanhang.

I organisationer med enhetliga ideologier är det ofta möjligt att avsevärt reducera dessa förberedelser för handling. Utifrån givna värdepremisser och en given uppfattning om situationen framstår vissa handlingar som naturliga eller ofrånkomliga. Det behövs ingen grundlig analys av läget inför varje enskild handling. Detta förstärks ytterligare av att handlingarna ofta är en naturlig följd av varandra. Det är mer frågan om handlingsmönster än om hantering av "ärenden".

I en politisk organisation kan man inte förbereda handling på det sättet. Eftersom olika parter har olika ideologier kan man inte utgå från en ideologi i sitt handlande. Ideologierna som underlag för handling har ersatts av beslutsfattande. Även om varje enskild part har en homogen ideologi kan den inte spela samma roll som i en en-ideologisk organisation. För att åstadkomma handling måste flera parter ideologier konfronteras med varandra. En sådan konfrontation leder lätt till att varje enskild ideologi ifrågasätts av motståndarna på ett sätt som gör att ingen handling framstår som "naturlig". I stället framstår lätt varje handling som problematisk och svår att motivera vilket leder till ett behov av analys, utredning och beslut.

Det finns följaktligen anledning anta att aktiviteter prioriteras och att detta har en betydelse för hur trögrörliga köp är. Vi kan skilja mellan köp som ingår i *högt* respektive *lågt* prioriterade aktiviteter.

9.3.4 Aktivitetens organisatoriska koppling varierar

Att ett köp är trögrörligt behöver inte enbart bero på att aktiviteten av myndigheten vid något tillfälle bedömts vara nära kopplad till "kärnan" i myndighetens verksamhet. Ett köp kan också vara trögrörligt genom att den aktivitet som köpet är en del av är kopplad till olika organisatoriska arrangemang inom myndigheten.

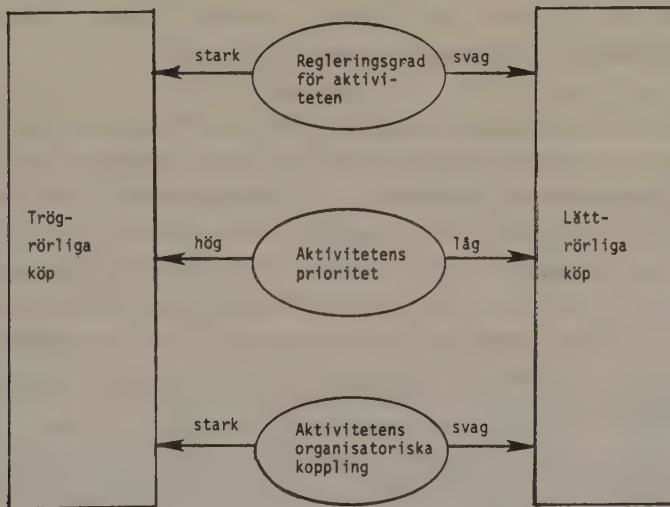
Tullverkets och polisens hundverksamhet är exempel på aktiviteter som är kopplade till organisatoriska arrangemang. Detta genom att det till hunden är kopplat befattningar och personal och att dessa ingår i en lokal organisation. Betydelsen av dessa kopplingar ligger i att det blir komplicerat att avstå från köp då detta att avstå omfattar flera konsekvenser. Att avstå blir alltså inte enbart en fråga om att sluta köpa utan en fråga om att genomföra mer eller mindre omfattande organisationsförändringar.

Alla aktiviteter har förmodligen i något avseende kopplingar till organisatoriska arrangemang. Omfattningen av dessa kan emellertid variera. Vi kan t ex jämföra arméns köp av bevakningshundar för krigsorganisationen med tullverkets eller polisens hundverksamhet. Inom tullverket och polisen bedrivs hundaktiviteter i egen regi vilket ger omfattande organisatoriska arrangemang medan hundaktiviteter inom armén inte sker i egen regi. Arméns tidigare innehav av bevakningshundar för krigsorganisationen utplacerades på privata sk fodervärddar efter inköpet. Detta var privatpersoner som mot viss ersättning tog hand om hunden. Här kunde också en nedskärning ske utan att några organisationskonsekvenser uppstod för armén. Statistiska centralbyråns minskade inköp för statistikproduktion kunde också ske utan personalminskning eller andra organisationskonsekvenser. Detta kunde ske genom att det enbart var en person som blev berörd och då aktiviteten enbart var en av de arbetsuppgifter personen ifråga arbetade med.

Aktiviteter kan alltså skilja sig åt vad avser omfattningen av kopplingar till organisatoriska arrangemang och härmed kan också köps rörlighet antas variera¹⁾. Beroende av omfattningen kan vi skilja mellan *starkt* respektive *svagt* organisatoriskt kopplade aktiviteter.

9.3.5 Köps rörlighet situationellt beroende

Sammanfattningsvis har vi kunnat observera ett antal situationella förhållanden som kan antas inverka på hur lättrörliga eller trögrörliga köp är. En sammanställning av de diskuterade faktorerna framgår av nedanstående figur.



Figur 9.4: Samband mellan köps rörlighet och situationella förhållanden.

1) Erfarenheter från hur myndigheter agerar på besparingsåtgärder visar också att myndigheter i första hand väljer att skära ned där det är enkelt att skära ned.

När man från tid till annan tvingas till besparingar och nedskärningar föjer man för det mesta minsta motståndets lag och skär ner på de utgifter som är lättast att komma åt - det brukar vara nyinvesteringar eller nyanställningar eller repetitionsövningar eller något i den vägen. Man använder åtkomligheten som främsta urvalskriterium.

(Tarschys, 1978 b, sid 8)

Köpare kan alltså ha olika bindningar till aktiviteter som kan antas medföra att ett bibehållande eller genomförande av aktiviteten tillmäts ett högt värde. Köp som sker för aktiviteter som är starkt reglerade, högt prioriterade och som dessutom har starka organisatoriska kopplingar kan härigenom antas bli trögrörliga.

Betydelsen av detta är att ekonomiska konsekvenser vid en vägning får svårt att göra sig gällande. Betydelsen tycks emellertid inte enbart ligga i denna beslutsaspekt utan också i att bindningar får en legitimerande verkan och härigenom minskar nödvändigheten och intresset för att ifrågasätta aktiviteten. Köp som är nödvändiga för bedrivandet av en högt prioriterad aktivitet framstår förmodligen inte som så nödvändig att utvärdera. Det kan naturligtvis vara en praktisk ordning att åtminstone inte utvärdera köpet vid varje inköpstillfälle. Risker är emellertid uppenbar att agerandet sedimenteras¹⁾.

Intresset för att ifrågasätta en aktivitet utifrån ekonomiska aspekter kan också antas minska genom att det inte är aktivitetens i ekonomiska termer uträknade överlägsenhet som legitimerar köpet. Är ett köp primärt legitimerat utifrån andra aspekter än ekonomiska, är det förmodligen också härigenom mindre intressant att ifrågasätta och reagera på ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna upplevs inte som något kritiskt för köpet. Skall ifrågasättanden ske krävs förmodligen andra impulser som är mer direkt kopplade till den eller de aspekter som legitimerar köpet.

Det internprissättningen misslyckats med är också, som framgått av analysen i kapitel 7 och 8, att initiera ifrågasättanden i de fall verksamhetskonskvenser funnits att beakta. När vi analyserat våra fall, har vi också slagits av att det i många fall verkar vara så, att köpare måste agera för att *ej* köpa snarare än att agera för att köpa. Det synes finnas en "automatik" inbyggd som gör att köp blir naturliga och utvärderingar onödiga²⁾.

1) Begreppet är hämtat från Danielsson (1983) sid 24.

2) Anell & Persson har myntat begreppet "immuniserad" för denna företeelse.

En verksamhet som ingen vill eller kan ifrågasätta kallar vi immuniserad. Immunisering får till resultat att beslutet om verksamhetens vara eller icke vara aldrig kommer att aktualiseras. (Anell & Persson, 1981, sid 11)

Hur beslutsprocesser gestaltar sig är en komplex frågeställning där tradition, möjlighet till att göra entydiga värderingar, styrsystem och en lång rad andra förhållanden kan ha betydelse och där orsak- och verkansamband är komplexa. Den legitimerande verkan och de bindningar dessa förhållande givit har emellertid varit en starkt bidragande orsak till att köp i många fall skett rutiniserat.

Benägenheten att ifrågasätta köp utifrån de ekonomiska konsekvenser en internprissättning ger kan således antas vara låg när bindningar är starka. Trots detta kan internprissättningen verka stödjande för ifrågasättanden. Detta kan ske genom att internprissättningen lyfter fram de ekonomiska konsekvenserna av agerandet och härigenom gör det möjligt att ifrågasätta köp utifrån ekonomiska aspekter.

Sammanfattningsvis finns det anledning anta att det finns ett samband mellan behov av styrka för att motivera till effekter och situationen i termer av hur lätttrörliga köp är och hur stark konkurrensen om resurser är. Ju svagare konkurrensen om resurser är och ju mer trögrörliga köp är desto större är behovet av styrka för att effekter skall uppstå.

9.4 SAMMANFATTNING - EKONOMINS ROLL ÄR AV AVGÖRANDE BETYDELSE

Beroende på situationens utformning är förutsättningarna för att en internprissättning skall ge effekter olika goda. Vi talar om att situationella förhållanden påverkar sambandet mellan internprissättning och effekter. Förmodligen finns också ett mycket stort antal situationella förhållanden som har betydelse för internprissättningens effektgivning och orsak-verkan-sambanden emellan dessa är många gånger svåra att utreda. I litteraturen har det också utvecklats ett stort antal "situationsmodeller" där olika dimensioner poängterats.

I vår studie har vi funnit att den roll ekonomiska aspekter har i organisationen är av avgörande betydelse för internprissättningens förmåga att ge effekter. Ju närmre ekonomi ligger en "ideal" handlingsnormsroll, desto bättre synes förutsättningarna vara för att internprissättningen skall fungera som ett starkt effektgivande instrument. Detta genom att det blir naturligt att göra utvärderingar där ekonomiska konsekvenser beaktas och genom att ekonomiska konsekvenser blir slagkraftiga argument.

I de fall vi studerat indikerar våra analyser att de ekonomiska aspekternas betydelse ligger nära en kontrollpunktsroll. Professionella aspekter tilldelas en stor betydelse och det saknas i många fall en tradition att kalkylera. Att göra kalkyler där ekonomiska aspekter beaktas är också komplicerat beroende på problem att kvantifiera "intäktssidan" av verksamheten.

Men även inom ramen för denna kontrollpunktsroll kan internprissättningen ge effekter och då främst ekonomiseringseffekter. Problemet med ekonomiseringseffekter är emellertid att marknadsmässiga förutsättningar ofta saknas.

Effektanalyserna visar att även nivåeffekter är möjliga att erhålla. Dessa tycks emellertid förutsätta att resursavtappningen lyfts fram och görs intressant. Det är därmed viktigt att resursavtappningen exponeras inom den köpande organisationen och att resursavtappningen är omfattande för att effekter skall uppstå.

Även om förutsättningarna i många fall framstår som ofördelaktiga eller åtminstone ställer krav på styrka i internprissättningen, visar diskussionen av situationsfaktorer att det finns variationer som är intressanta. Styrka som förutsättning för effekt tycks inte lika nödvändig i alla sammanhang. Betydelsen av styrka minskar således i en situation som karakteriseras av att:

- resursbehovets styrka är starkt
- resursers användbarhet är stor
- resursers rörlighet är stor
- aktiviteten är svagt reglerad
- aktiviteten är lågt prioriterad
- aktiviteten är svagt kopplad till organisatoriska arrangemang.

Det bör också finnas fall inom statsförvaltningen där förutsättningarna är goda och de situationsfaktorer som vi diskuterat ovan kan vara till hjälp för identifierandet av sådana fall. Vi vill också poängtera att förutsättningarna inte behöver tas för givna utan de går att förändra.

10 FÖREKOMST AV EFFEKTER UTÖVER KÖPAGERANDEEFFEKTER

10.1 EN UTVIDGAD BESKRIVNING AV EFFEKTER

Tyngdpunkten i våra effektstudier har legat på studier av internprissättningens effekter på köparens utnyttjande av interna prestationer. Internprissättning är emellertid ett instrument som kan förväntas ge effekter även på andra subjekt än köparen och i andra dimensioner än avseende köpbeslut och köpprocess. Vi har i våra empiriska undersökningar även arbetat med att ta fram en bild av de effekter en internprissättning kan ge upphov till utöver effekter på köparens utnyttjande av interna prestationer.

Med utgångspunkt i studien av köparens köpagerande vidgar vi i detta kapitel perspektivet och visar på effekter av internprissättning hos säljaren. Beskrivning av effekter hos köpare och säljare vidgas där efter ytterligare och kompletteras med effekter på andra subjekt som kan tänkas påverkas av internprissättningen.

Studien av effekter utöver köpagerandeeffekter är inriktad på att fånga in ett spektrum av effekter. Vi har således främst arbetat med att identifiera olika effektdimensioner och inte med att mäta effektomfattningen inom varje dimension. De effekter vi presenterar nedan kännetecknas av att vi funnit åtminstone något exempel på effekten i de av oss studerade myndigheterna. Den exakta effektomfattningen har vi däremot inte haft ambitionen att mäta. Studien av effekter utöver köpagerandeeffekter kan därmed sägas ha en något annorlunda inriktning än den i kapitel 5-7 presenterade köpagerandestudien.

Det empiriska underlaget för våra effektobservationer utgöres främst av de tre myndighetssystem vi arbetat med i köparstudien. I syfte att förbättra och komplettera bilden över effekter, främst hos den säljande enheten, har vi även hämtat exempel på effekter från ytterligare några säljande myndigheter utöver de tre i de studerade myndighetssystemen. De tre kompletterande säljarmyndigheterna är centralnämnden för fastig-

hetsdata (CFD), statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU) och byggnadsstyrelsen (KBS)¹⁾.

10.2 EN FÖRSTA BILD AV EFFEKTER - EFFEKTKATEGORIER

Vi skall här inledningsvis presentera en första bild av de effekter internprissättning kan ge upphov till. Med utgångspunkt i en beskrivning av säljande och köpande myndigheter i termer av agerande och attityder, tar vi fram en första grov bild över de grupperingar av effekter eller *effektkategorier* i vilka vi kan förvänta oss att finna effekter av internprissättning. I den resterande delen av kapitlet presenterar vi sedan de konkreta exempel på effekter vi funnit inom respektive effektkategori. Effekter inom respektive effektkategori benämner vi *effektdimensioner*.

En central utgångspunkt vid användning av internprissättning är instrumentets möjlighet att styra köpare och säljare av interna prestationer. Vi kan således förvänta oss att finna effekter av internprissättning såväl hos subjektet köpare som subjektet säljare. I vår tidigare presenterade köparstudie har vi redogjort för de effektdimensioner vi funnit hos de undersökta köpande myndigheterna. Vi fann det då användbart att diskutera effekter i termer av köpbesluts- respektive köpprocesseffekter. Med ett gemensamt begrepp benämnde vi dessa effekter på köparens utnyttjande av interna prestationer för *köpagerandeeffekter*.

Bygger vi vidare på detta kan vi på motsvarande sätt tala om internprissättningens effekter på säljarens tillhandahållande av interna prestationer, s k *säljagerandeeffekter* (avsnitt 10.3). Med detta avser vi de effekter internprissättningen kan förväntas ha på säljarens agerande avseende tillverkning och försäljning av interna prestationer.

Förutom de effekter som berör köparens köpagerande och säljarens säljagerande finns även andra effekter som berör relationen mellan köpare och säljare. Dessa effekter benämner vi *köparens andra agerandeeffekter mot säljaren* respektive *säljarens andra agerandeeffekter mot köparen* (avsnitt 10.4).

1) För en kortfattad presentation av myndigheternas verksamhet se avsnitt 2.3.1.

Vidgar vi bilden och inte enbart fokuserar agerandeeffekter kan vi även förvänta oss att internprissättningen kan ge *s k attitydeffekter både på säljare och köpare* (avsnitt 10.5). I denna effektkategori återfinns de preferenser, åsikter och inställningar som kan påverkas vid en internprissättning. Dessa kan vara riktade mot olika objekt till vilka en inköpande respektive försäljande beslutsfattare kan ha attityder i ett internprissammanhang. Effekt på individens attityd kan ses som ett samlade begrepp för en påverkan som ännu ej lett till agerande men som sett i ett längre tidsperspektiv kan förväntas leda till agerande.

Utöver de effekter som har att göra med den rena köp-säljrelationen och attitydeffekter finns en rad andra effekter som en internprissättning kan ge upphov till. Den internprissatta prestationen är en del i ett system och prissättningen av denna prestation kan ha effekt på en rad olika subjekt och i en rad olika dimensioner. Internt inom den egna organisationen kan en rad relationer och agerande påverkas. Internprissättningen kan även påverka den köpande och säljande enhetens relationer till andra externa organisationers verksamheter. Dessa bägge huvudkategorier av effekter benämner vi *andra effekter av intern och extern natur hos säljare respektive köpare* (avsnitt 10.6 och 10.7).

De olika effektkategorierna sammanfattas i figuren nedan.

Säljare	Köpare
Säljagerandeeffekter	Köpagerandeeffekter
Säljarens andra agerandeeffekter mot köparen	Köparens andra agerandeeffekter mot säljaren
Attitydeffekter på säljaren	Attitydeffekter på köparen
Andra effekter av intern natur hos säljaren	Andra effekter av intern natur hos köparen
Andra effekter av extern natur hos säljaren	Andra effekter av extern natur hos köparen

Figur 10.1: Internprissättningens effektkategorier.

10.3 SÄLJAGERANDEEFFEKTER

10.3.1 Effektdimensioner

I köpagerandestudien undersökte vi internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer. Vi diskuterade således internprissättningens betydelse för styrningen av den köpande enheten. Internprisinstrumentet är dock intressant även för styrningen av den säljande enheten. Frågeställningar av intresse är här vilka interna prestationer som produceras och försäljs, vilken dimensionering av produktionskapaciteten som sker och hur effektivt produktionen bedrivs.

En central utgångspunkt vid användning av internprissättning är att säljaren tvingas fungera som försäljare av prestationer på en marknad. Internprissättningen har här en roll att tillsammans med finansieringssystem och andra styrinstrument skapa de förutsättningar som krävs för att få denna marknadssituation. Köparens utnyttjande av interna prestationer är här av central betydelse för styrningen av säljaren. Köparen reagerar och agerar på den information internprissättningen ger. Tanken är att köparen genom sitt agerande skall styra utbudet hos säljaren. Genom att köparen avstår från köp eller ifrågasätter köp får säljaren incitament att ändra sitt utbud av varor och därmed också sin tillverkning.

I studien av de säljande myndigheterna har vi således arbetat med att studera huruvida säljarna har uppfattat de signaler som köparna avgivit genom sitt köpagerande och anpassat sin produktion och försäljning av interna prestationer. Dessa aktiviteter avseende tillverkning och försäljning hos den säljande enheten benämner vi säljagerandeffekter. Dessa effekter har vi på motsvarande sätt som för den köpande enheten strukturerat i säljbeslutseffekter och säljprocesseffekter.

Vi har vad avser säljbeslutseffekter funnit det användbart att arbeta med tre effektdimensioner. Dessa är effekter på säljarens volymval, produktval och kundval. Volymvalet och produktvalet är närmast knutet till beslut om vilken omfattning och inriktning tillverkningen skall ha medan kundvalet fångar in de beslut som berör valet av kundgrupper, marknader etc.

Säljprocesseffekterna kan här ses som de aktiviteter som föregår ett visst beslut om tillverkning och försäljning. Processeffekterna har även

ett intresse i sig då generering av olika tillverknings- och försäljningsalternativ inte alltid behöver resultera i ett visst ändrat beslut om tillverkning och försäljning.

De effekter på säljagerandet vi kommer att diskutera nedan kan naturligtvis ha framkallats av andra orsaker än av själva internprissättningen. Den produkt säljaren har fungerar inte bra, bättre produkter finns att tillgå på marknaden etc. De exempel vi diskuterar nedan karakteriseras emellertid av att internprissättningen enligt vår bedömning åtminstone medverkat till att ge de observerade effekterna på säljagerandet.

10.3.2 Säljbeslutseffekter - volymval

Den grundläggande utgångspunkt vi diskuterade ovan var att påverkan på säljarens beslut att tillverka och försälja en viss volym prestationer sker genom köparens köpagerande¹⁾. Effekt på säljarens volymvalsbeslut kan därmed främst ses som en spegling av prisets effekt på köparens köpagerande. I de fall vi kunnat observera att internprissättningen haft effekt på köparens volymval kan priset därmed också sägas ha haft effekt på säljarens volymval.

Om vi går tillbaka till resultaten av köparstudien kan vi urskilja ett antal exempel på att priset haft effekt på köparens och därmed också säljarens volymval. Vi kan här urskilja olika grader av effekt på volymvalet. Den största effekten på säljarens volym av tillverkade och försålda produkter vi funnit i våra praktikfall avser arméns nedläggning av sin min- och bevakningshundsorganisation. Denna nedläggning har haft en mycket stor effekt på HS:s volym av tillverkade och försålda produkter. Från en årlig försäljning av ca 150 hundar i början av 1970-talet minskade försäljningen till armén successivt under mitten av 1970-talet för att helt upphöra 1977/78. Ytterligare två exempel där internprissättningen haft effekt på säljarens volymval är den minskade försäljning från TSV:RA till SCB av uttag för statistikproduktion samt SP:s minskade försäljning av jämförande tekniska provningar till KOV.

1) I detta sammanhang bör nämnas att de prestationer vi studerat har det gemensamt att de i huvudsak tillverkas först efter att de blivit beställda av köparen. Detta medför att det är av föga intresse att här skilja mellan volym av tillverkade respektive försålda prestationer, som det däremot är vid lagerproduktion.

I några fall har vi kunnat visa på att internprissättningen haft en viss dämpande effekt på försäljningsutvecklingen till andra statliga myndigheter. Ett exempel på detta är SP:s försäljning av jämförande tekniska provningar till KOV. Internprissättningen kan här sägas ha påverkat storleken på varje order i det att priset haft en begränsande inverkan vid valet av antal provobjekt. Motsvarande effekt har även kunnat observeras vad avser TSV:RA och dess försäljning av terminalanslutningar till tullverket. Internprissättningen kan här sägas ha haft en dämpande inverkan på volymen av försålda terminalanslutningar.

10.3.3 Säljbeslutseffekter - produktval

En effekt av internprissättningen vi observerat i flera fall avser en påverkan på säljarens utbud av produkter, dvs säljarens sortiment eller produktportfölj. En minskad försäljning sätter ofta igång aktiviteter hos säljaren som resulterar i ett ändrat utbud av produkter. Dessa aktiviteter vad gäller framtagning av alternativa prestationer kommer vi att diskutera mer nedan i avsnittet om processeffekter. Här vill vi dock ge ett par exempel på fall där internprissättningen lett till en minskad försäljning och detta i sin tur till ett förändrat utbud av produkter.

Ett exempel på en säljande myndighet där denna effekt observerats utgör HS. Den minskade försäljningen av hundar till armén under mitten av 1970-talet satte igång aktiviteter vad avser produktutveckling. De första nyutvecklade produkter man började sälja i större utsträckning efter arméns upphörande av inköp var narkotikahunden och ledarhunden för synskadade. I nuläget har man arbetat vidare på linjen att ta fram nya produkter i sortimentet som inte fanns då försäljningen till armén var stor. Bland dessa nya produkter kan nämnas malmletarhund, miljöhund (söker virke som är giftbesprutad och ej kan användas vid papperstillverkning), svampletarhund och telehund (tränade för att markera röt-skador i telefonstolpar).

Ett annat exempel på att internprissättningen haft effekt på säljarens sortiment eller utbud av produkter är SIPU. Efter övergången från anslagsfinansiering till försäljning av kurser har kursutbudet ändrats. SIPU har skurit bort ett flertal kurser med dålig efterfrågan ur sitt sortiment. Istället har man satsat mer på att hitta nya och mer efterfrågeanpassade former för kurser, typ av anordna temadagar.

En annan effekt av internprissättning som vi observerat på utbudet av prestationer är en övergång till tillverkning av produktalternativ med lägre pris. Priset kan här sägas ha haft rollen att påverka köparen att välja ett billigare produktalternativ av flera möjliga. Ett exempel på detta är TSV:RA och dess försäljning av telexterminalanslutningar istället för anslutningar till bildskärmsterminal.

10.3.4 Säljbeslutseffekter - kundval

En tredje grupp av säljagerandeeffekter avser säljarens agerande mot olika kundgrupper eller marknader. Vi har funnit flera exempel på att internprissättningen uppmuntrat säljaren till att gå ut och söka nya kunder och marknader. Intressant att notera är att dessa aktiviteter även riktat sig mot externa kunder, dvs försäljningsaktiviteter mot icke statliga kunder.

Bland exemplen på myndigheter som börjat sälja till nya kundgrupper som en följd av internprissättning kan nämnas HS och SIPU. HS har under hela 1970-talet förändrat sin kundstruktur från militära kunder till kunder inom andra delar av den statliga sektorn, t ex polisen, tullverket och till statligt finansierade Synskadades riksförbund. En rad aktiviteter har utöver detta genomförts i syfte att öka försäljningen till kunder utanför den statligt finansierade kundgruppen. De under rubriken "produktval" diskuterade nya produkterna kan här ses som exempel på att HS inte bara satsar på nya produkter utan i lika hög utsträckning även satsar på att komma in på nya marknader.

Även SIPU har efter införandet av avgiftsfinansiering fått en hel rad nya kunder. Bland dessa kan nämnas försäkringsbolag, stiftelser och liknande organisationer.

10.3.5 Säljprocesseffekter

Förutom de effekter internprissättningen haft på säljbesluten har i flera av de studerade fallen även säljprocesseffekter kunnat iakttagas. Med säljprocesseffekter avses här effekter på de aktiviteter hos säljaren som föregår beslut om tillverkning och försäljning. Vi kan här göra en uppdelning mellan olika typer av aktiviteter som vi funnit exempel på.

Internprissättningen kan dels sätta igång aktiviteter avseende framtagning av nya produkter och dels avseende olika marknadsföringsaktiviteter.

Vi har tidigare diskuterat effekter av internprissättningen på säljarens beslut om produktval. Alla ändringar av produktutbudet föregås naturligtvis av olika aktiviteter för att ta fram nya produkter. En hel rad aktiviteter förekommer dock även utan att de resulterar i produktion av en ny produkt, respektive har i nuläget inte resulterat i någon ny produkt som tagits in i sortimentet. I så gott som samtliga studerade säljarorganisationer har vi stött på produktutvecklingsaktiviteter och där många av dessa aktiviteter initierats som en följd av att myndigheten arbetar med försäljning av internprissatta prestationer på en öppen konkurrensmarknad. Klarast framgår detta i myndigheter som HS och SIPU som bägge under 1970-talet övergått från anslagstilldelning till avgiftsfinansiering och användande av internprissättning. I bägge dessa myndigheter måste antalet aktiviteter av produktutvecklingstyp anses ha ökat markant efter införandet av internprissättning.

Motsvarande ökning vad avser marknadsföringsaktiviteter kan också iakttagas. Bland de studerade fallen kan nämnas HS och SP som båda har varit aktiva vad gäller försök att skaffa nya kunder. Vid flera tillfällen har man inbjudit potentiella kunder till olika försäljningsarrangemang, t ex myndighetsdagar hos SP, dressyruppvisningar hos HS etc. Även en del kunduppsökande aktiviteter har kunnat noteras. Bland övriga marknadsföringsaktiviteter kan märkas att flera av de avgiftsbelagda myndigheterna arbetar aktivt med skriftligt informationsmaterial, produktkataloger, reklambroschyrer etc.

10.4 ANDRA AGERANDEEFFEKTER AVSEENDE RELATIONEN MELLAN KÖPAREN OCH SÄLJAREN

10.4.1 Köparens andra agerandeeffekter mot säljaren

Huruvida en prestation är prissatt eller ej har stor betydelse för relationen mellan köpare och säljare. I de fall då prissättning ej förekommer får säljaren resurser till produktion och kan därmed sägas ha initiativet vid diskussioner med nyttjaren vad avser prestationens utformning, leveransvillkor etc. Om prestationen istället är prissatt är

styrkerelationen en annan. Då är det istället köparen som har resurserna och kan bestämma villkoren för prestationen. En övergång till internprissättning kan därmed sägas få till konsekvens att initiativet överflyttas från säljaren till köparen. Köparens metod för att sätta press och ställa krav på tillverkaren bygger på möjligheten att spela ut olika tillverkare mot varandra, tillsammans med möjligheten att vägra betala om leveransen ej följt uppsatta villkor. Denna effekt kan sägas gälla för alla de fall där prestationerna är prissatta.

Ett exempel som kan nämnas i detta sammanhang är polisens eget kravställande (egna tester och normer) på hundämne för övervakningshundar. Kravnivån upplevs av leverantören som mycket hög och antalet kassationer och reklamationer är följaktligen högt. En bedömning utifrån leverantörens egna tester och normer skulle medföra färre kassationer och därmed större leveranser. Vidare gäller att polisen kräver att den enskilde hundföraren själv skall få välja ut sin hund. Detta upplever leverantören som ett sämre system då det upplevs ge fler kassationer och leverantören är följaktligen mot systemet.

Man kan spekulera i om polisen hade kunnat ställa dessa krav om man inte själva haft resurserna för inköp och det initiativ detta innebär. Hade resurserna legat på leverantören hade kanske polisen fått acceptera leverantörens tester och normer för hundämnena och polisen hade kanske inte kunnat ställa samma krav på rutinerna för hundarnas utplacering på hundförare som man idag kan göra.

10.4.2 Säljarens andra agerandeeffekter mot köparen

En annan effekt avseende relationen mellan köpare och säljare har vi funnit exempel på hos KBS. Det är här frågan om vilken roll KBS skall ha i relationen med de enskilda myndigheterna. I tidigare använda anslagsmodeller har en myndighet aldrig haft några resurser för lokaler utan hyrorna har betalats via fonder som legat på departementsnivå. Myndigheterna såg alltså aldrig kostnaderna och dessa fördelades heller aldrig ut på myndigheterna. Från 1970-talets början har sedan olika typer av nya avräkningssystem införts, där den genomgående tendensen är att hyreskostnaden har blivit en allt mer påverkbar kostnad för den enskilda myndigheten. Relationen mellan KBS och myndigheterna har därmed ändrats. I tidigare anslagssystem har KBS fått ta på sig rollen att

hålla igen och trycka tillbaka myndigheternas önskemål och krav. Genom ett mer aktivt användande av prissättning har ansvaret för lokalkostnaden allt mer lagts över på den lokalköpande myndigheten. Detta har i sin tur lett till att KBS sluppit rollen som "intern polis" och har istället kunnat börja agera mera som en serviceinstans för myndigheterna. Vidare har den ökade användningen av internprissättning lett till att man vid nybyggnation numera alltmer för en diskussion i kostnadstermer. Tidigare fördes diskussionen mellan KBS och myndigheten enbart i betalningstermer. När myndigheten själva får stå för lokalkostnaderna blir därmed kostnadskalkyler ett mer intressant styrmedel.

En annan effekt avseende säljarens agerande mot köparen har att göra med om den mottagande enheten har resurser eller ej. Vi har funnit exempel på att agerandet påverkats av den mottagande enhetens resurssituation. En myndighet där vi funnit exempel på detta är SP. Vid prissättning av metodframtagning till andra myndigheter skiljde man mellan å ena sidan de fall då myndigheten hade speciellt anslagna medel för att bekosta metodframtagning och å andra sidan de fall då myndigheten saknade dessa medel. I det förra fallet debiterade man myndigheten för hela kostnaden medan man i det senare fallet inte debiterade någon kostnad alls.

10.5 ATTITYDEFFEKTER

10.5.1 Några utgångspunkter

En viktig kategori av effekter vid internprissättning är attitydeffekter. Attitydeffekter har ofta förbisetts i såväl internpridforskning som i redovisningsforskning i allmänhet. Att effektgruppen är väsentlig men ofta förbigången omvittnar bl a Östman i sin studie av redovisningsmått.

En av de väsentligaste effekterna av redovisningsmått är deras inverkan på aktörernas attityder till sin verksamhet. Det har ofta förbisetts i redovisningslitteraturen.

(Östman, 1980, sid 25).

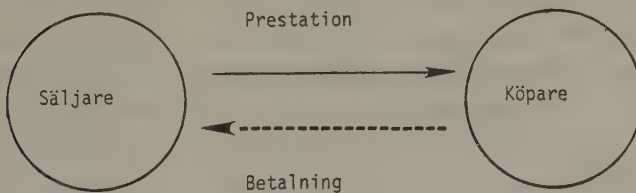
En av förklaringarna till att området inte behandlats i någon högre utsträckning kan vara att attitydeffekter är svåra att observera. Det är problematiskt att t ex se samband mellan internprissättning och olika beteende och beslut i organisationen. Trots detta kan det vara uppenbart att internprissättningen har medverkat och påverkat beslutsfattandet

genom att beslutsfattarens attityder förändrats. Ett internpris har en påverkan dels på attityderna i sig och dels indirekt på den attitydinnehavande beslutsfattarens agerande. Vi kan därmed tala om attityder som något intressant i sig (attityd som en effekt) men också som en förklaring till en viss effekt (attityd som en förklaring till effekt).

I detta avsnitt tar vi fram de olika attitydeffekter som vi kunnat observera i våra studerade organisationer. Vi kommer här att diskutera observerade effekter på såväl köpande som säljande enhet. Vårt angreppssätt innebär att vi med utgångspunkt i en enkel modell över en internprissituation tar fram de objekt till vilka en beslutsfattare kan ha attityder i ett internprissammanhang. Dessa olika objekt diskuteras sedan utifrån vilka effekter man kan förvänta sig. Detta ställs sedan mot de observationer vi gjort i de studerade enheterna. Vi kan då finna att internprissättningen stödjer respektive motverkar förekomsten av olika attityder.

10.5.2 Olika attitydobjekt

Låt oss utgå från följande enkla modell över ett köp där prestationen är internprissatt.



Figur 10.2: En enkel modell över en internprissituation.

En situation där internpris används karakteriseras av leverans av:

- en prestation
- från en säljare till en köpare
- mot en viss betalning (vilket påverkar enheternas ekonomi).

Denna modell över en internleverans genererar tre huvudgrupper av objekt till vilka köpare och säljare har attityder, dvs prestationer, säljaren respektive köparen och ekonomin hos den egna organisationen. Dessa tre grupper av attitydobjekt torde vara de mest framträdande. Utöver dessa kan man tänka sig ytterligare några objekt till vilka en beslutsfattares attityder påverkas vid internprissättning. Det kan t ex vara attityder gentemot någon överordnad eller sidoordnad organisatorisk enhet, t ex departement, riksrevisionsverket (samrådsmyndighet i taxefrågor) etc. Även attityder gentemot andra enheter eller individer inom den egna organisationen (sociala strukturen) kan eventuellt också påverkas då prissatta internprestationer förekommer. Internprissättningen kan här bidra till intern konkurrens om tillgängliga resurser etc, vilket i sin tur kan leda till ändrade attityder gentemot andra enheter inom den egna organisationen.

De mest framträdande objekten torde dock, som tidigare noterats, vara attityd till prestation (främst hos köparen), säljare respektive köpare och ekonomi. Prestationen utgörs här dels av själva produkten eller tjänsten som levereras och dels av den verksamhet där denna ingår. Säljaren respektive köparen kan på motsvarande sätt specificeras i inställning eller attityd till dels säljare/köparorganisationen som sådan och dels till den specifika person som är försäljare eller inköpare och därmed kontaktman gentemot den köpande/säljande enheten. Vad avser ekonomin kan en internprissättning påverka attityderna dels till ekonomi överhuvudtaget och dels till ekonomi avseende den specifika prissatta prestationen i sig.

10.5.3 Några noteringar om mätning av attityder

För att kunna mäta förekomsten av attityder till ett visst objekt kan man gå tillväga på olika sätt. Principiellt finns två olika mätmetoder vid attitydtester¹⁾.

Den ena metoden går ut på att utifrån en persons verbala påståenden om attitydobjekt mäta vilken inställning som personen har till objektet. Genom den andra metoden försöker man istället bestämma en individs attityd mot ett objekt genom observationer av individens beteende gentemot

1) Se t ex Nowak, Carlman & Wärneryd (1966) sid 145-146.

objektet. Det är således individens faktiska agerande som utvisar attityden. Då denna form av observation kan vara svår att genomföra i praktiken kan man som ett alternativ låta individen berätta om sina utförda handlingar gentemot objektet.

I vår undersökning har vi inte haft ambitionen att göra någon specialstudie av attitydeffekter. Vi har således inte systematiskt sökt efter intervjupersoners verbala påståenden eller handlingar avseende olika attitydobjekt. Dock har vi vid våra kontakter med dessa personer försökt bilda oss en allmän uppfattning om deras attityder till olika objekt. Likaså har vi försökt tolka olika handlingar de utfört som uttryck för vissa attityder.

10.5.4 Attitydeffekter på köparen

Attityd till prestationen

Då en internprestation är åsatt ett visst pris innebär ett inköp en viss ekonomisk uppoffring. Då resurser oftast är knappa, om än i olika grad, leder detta till ett krav på att prestationen skall vara lönsam. Prestationen uppmärksammas och ifrågasätts därmed vid en rad olika tillfällen, t ex vid arbete med anslagsframställningen, i det interna budgetarbetet, i den interna och externa redovisningen etc.

Denna fokusering av prestationsköpet som en konsekvens av internprissättningen innebär att attityden till prestationen blir mer kritisk och ifrågasättande. En icke prissatt prestation får ej samma uppmärksamhet som den prestation vilken kräver resurser för att kunna inköpas.

I våra fall kan vi t ex spåra en attitydförändring gentemot hunden som produkt då denna började självkostnadsprissättas i början av 1970-talet. Den ökade kostnaden för hunden som hjälpmedel i bevakning, minsökning, spårning etc fick till konsekvens att man fick en mer kritiskt granskande inställning till produkten, vilket i sin tur ledde till att man började undersöka möjligheten till alternativa hjälpmedel etc. Som ett exempel på detta kan tas försvarets minskade användning av minhundar och övergång till alternativa minröjningsmetoder.

Attityd till säljaren

Om en prestation åsätts ett pris leder detta till att kontakten mellan de köpande och säljande enheterna kommer att få vissa inslag av affärsförhandling. Diskussion om prestationens kostnad, betalningsvillkor etc kommer att utgöra inslag i inköpsdiskussionen, något som ej är fallet då prestationen ej är åsatt någon kostnad. Dessa inslag av affärsförhandling mellan levererande och mottagande enheter påverkar de attityder den inköpande enhetens representant har till både säljaren som individ och den säljande organisationen.

Våra observationer av relationen mellan säljare och köpare tyder på att den nästan undantagslöst är att betrakta som helt affärsmässig, dvs någon skillnad i agerande gentemot en privat eller en statlig leverantörsorganisation kan ej observeras.

Attityd till ekonomi

En prissättning av en prestation innebär för den köpande enheten att han vid inköp får en viss ekonomisk belastning. Då alla de resurser en organisation utnyttjar är åsatta en viss kostnad, finns grundföresättningar för att göra ekonomiska prioriteringar. Möjligheten och skyldigheten att prioritera mellan olika resurser utifrån vad de kostar gör att den ekonomiska sidan av verksamheten blir framträdande. Detta leder till att attityden till både ekonomi överhuvudtaget och till den specifika prestationens ekonomi blir viktig hos de beslutsfattande organisationsmedlemmarna.

Den ekonomiska attityden har både en allmän betydelse och en speciell betydelse vid inköpstillfället. Genom att den ekonomiska aspekten av verksamheten poängteras vid en internprissättning bidrar detta till att öka ekonomins allmänna betydelse såväl som betydelsen av ekonomi vid det enskilda inköpstillfället, dvs som förklaring till ett viss köpbeslut.

Huruvida dessa förväntade effekter av en internprissättning har erhållits i de av oss studerade köpande organisationerna är naturligtvis mycket svårt att säga. Det allmänna intrycket är dock att ekonomin inte är den viktigaste beslutsfaktorn utan ekonomin är snarast att betrakta som en kontrollpunkt vid köpbeslut. Detta skulle då kunna tas som in-

täkt för att attityden till ekonomi i någon mån har en betydelse om än ej så att ekonomi blivit den viktigaste beslutsfaktorn vid inköpsbeslut.

10.5.5 Attitydeffekter på säljaren

Attityd till prestationen/köparen

Om en myndighet både har anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet har vi kunnat spåra en tendens till att myndigheten är mer mån om uppdragsgivaren och hans uppdrag än om de verksamheter som är anslagsfinansierade. Vi kan se detta som att attityden till uppdragsverksamheten och uppdragsmottagaren är mer gynnsam om mottagaren har resurser att betala för det beställda uppdraget. Ett exempel på detta kan hämtas från SP-fallet. Vi har här kunnat observera en betydligt mer positiv attityd till programmet uppdragsverksamhet och därmed också till uppdragsgivande myndigheter än attityd till t ex det anslagsfinansierade programmet myndighetsrådgivning.

Attityd till ekonomi

En prissättning av en säljande myndighets prestationer gör att ekonomin blir betydligt viktigare för den säljande enheten. För att myndigheten skall kunna upprätthålla sin verksamhet krävs att myndighetens prestationer går att sälja så att intäkter genereras och verksamhetens kostnader kan täckas. Detta gör att den ekonomiska aspekten av verksamheten blir viktig och lyfts fram på ett annat sätt än i en anslagsfinansierad verksamhet. Genom att den säljande myndigheten har anledning att fundera både över kostnader och intäkter för verksamheten får ekonomiska frågor en helt annan betydelse än för den anslagsfinansierade verksamheten.

Den ökade betydelsen för ekonomi och därmed ändrade attityden till dessa frågor har vi sett flera exempel på hos våra studerade säljarmyndigheter. De kanske tydligaste exemplen finns hos HS och SIPU. Hos båda myndigheterna har införandet av prissättning av de levererade prestationerna lett till att ekonomiska aspekter av verksamheten ökat i betydelse. Naturligtvis är det svårt att renodla själva internprissättningens betydelse i detta sammanhang, men mycket talar för att den haft en avgörande betydelse för den ändrade attityden till de ekonomiska aspekterna av verksamheten.

10.6 ANDRA EFFEKTER AV INTERN NATUR

10.6.1 Effektdimensioner

De effektdimensioner vi hittills presenterat avser den säljande och köpande enheten och de relationer som finns mellan dessa. Utöver detta har vi även presenterat de attitydeffekter vi kunnat spåra. Då den internprissatta prestationen är en del i ett system finns ytterligare subjekt som kan påverkas av internprissättningen. Låt oss här se på vilka andra agerande och relationer av intern natur hos köparen respektive säljaren som vi funnit exempel på i våra empiriska studier.

En närmare uppdelning av effektkategorin "andra effekter av intern natur" kan göras i:

- effekt på internt agerande inom den verksamhet som inköper/försäljer den internprissatta prestationen.
- effekt på relationen till andra verksamheter hos köparen/säljaren.
- effekt på administrativt agerande hos köparen/säljaren.

10.6.2 Andra effekter av intern natur hos köparen

Effekt på internt agerande inom den verksamhet som inköper den internprissatta prestationen.

Internprissättningen kan ha konsekvenser för hur man agerar internt inom en viss verksamhetsgren. Internpriset ger en kostnadsinformation som påverkar valet mellan olika alternativa sätt att bedriva verksamheten. Tanken är att man på detta sätt skall erhålla en riktig avvägning mellan alternativ så att man inte utnyttjar en dyrare lösning än vad som faktiskt behövs för att lösa uppgiften. Genom en internprissättning av olika alternativ utifrån en gemensam utgångspunkt ges förutsättningar för att tillvägagångssättet vid val mellan alternativ blir ekonomiskt rationellt. Om något alternativ som är mer resurskrävande skulle vara åsatt ett pris som är lägre än ett mindre resurskrävande alternativt skulle ett felaktigt resursutnyttjande erhållas, eftersom den felaktigt prissatta prestationen härigenom troligen skulle överutnyttjas.

Ett exempel på att internprissättningen har haft en roll i skapandet av en rationell arbetsgång vid val mellan olika alternativa tillväga-

gångssätt utgör KOV:s bevisestarbete. När KOV skall avgöra huruvida en produkt är farlig eller ej kan detta ske antingen genom en av KOV gjord egen bedömning, genom externa expertutlåtande eller genom provning. KOV utnyttjar samtliga dessa tre typer av "bevis". Vanligen börjar man med att göra en egen bedömning utifrån vilken man sedan förhandlar med företaget ifråga. Kan man komma överens i denna förhandling finns ingen anledning att gå vidare med ärendet. Om KOV och företaget ej kan bli ense måste KOV skaffa ytterligare bevis om de väljer att fortsätta driva frågan. Utifrån vad beviset avser kan man då välja antingen expertutlåtande eller provning. Intressant att notera är här att KOV i ett första steg väljer det minst resurskrävande alternativet "egen bedömning". Naturligtvis är det svårt att slå fast i hur hög utsträckning det är prissättningen vid köp av externa expertutlåtanden och provningar som påverkat valet av denna arbetsgång. Klart står emellertid att en prissättning stödjer denna typ av arbetsgång.

Effekt på relationen till andra verksamheter hos köparen

Prissättning av de olika prestationer en myndighet använder sig av ger en möjlighet till jämförelse av olika verksamheters kostnadsbild. Beroende på vilken grad av utbytbarhet eller frihet att disponera resurserna som finns kan en konkurrens mellan olika verksamheter etableras. Den koppling som finns är att de olika verksamheterna drar resurser och att resurserna kan utnyttjas för olika verksamheter. Beroende på hur väl specificerade medel myndigheten får för att bedriva sin verksamhet kommer denna konkurrens och möjlighet till utbytbarhet att variera. En myndighet som får sina resurser med hög grad av frihet att själv disponera resurserna (t ex myndigheter med anslag av programbudgetkaraktär) har också större möjlighet att omprioritera mellan verksamheter. Detta gäller troligen såväl under som mellan olika budgetperioder. En förutsättning för att denna omprioritering skall kunna ske utifrån riktiga utgångspunkter är då att de olika verksamheternas kostnadsbild är korrekt, dvs alla resurser som utnyttjas är belastade med en kostnad. Kostnadsbelastningen av olika verksamheter skapar härmed en möjlighet till prioritering mellan inköp av prestationer till olika verksamheter.

I våra fallstudier har vi funnit ett antal exempel på denna typ av prioritering. Vi har här anledning skilja mellan dels prioritering av den

verksamhet där den studerade internprestationen ingår och dels prioritering av andra verksamheter. I de fall där den studerade verksamheten prioriterats har detta skett på bekostnad av någon eller några andra verksamheter. Det kan dock även vara så att det är den studerade verksamheten som fått minska sin verksamhet som en konsekvens av att någon annan verksamhet prioriterats högre. Genom internprissättningen skapas således möjlighet för den enskilda verksamheten att både prioritera och prioriteras.

I de fall vi studerat där den köpande enhetens verksamhet prioriterats är det i flertalet av fallen svårt att finna någon annan verksamhet som direkt påverkats. Vanligen har man lyckats kompensera sig genom anslagsökning, extern finansiering etc. I de fall där så inte skett kan det ofta vara svårt att finna något specifikt enskilt objekt vars budget har minskats. Snarare är det så att resurserna tagits från flera ospecificerade verksamheter med ett tämligen litet belopp på varje.

Ett exempel på en myndighet där man direkt kan identifiera vilken annan enskild verksamhet som påverkats är tullverkets köp av narkotikahundar. I anslagsframställningen har man argumenterat för en utökning av narkotikahundsinköpen, delvis finansierat av en minskning av kontrollaktioner riktade mot godstransporter på lastbil inom Sverige. Medel för täckande av kostnader för anlitande av stuveripersonal, truckar m m i samband med lossningskontroll skars i anslagsframställningen för 1980/81 ned med 72 kkr för att täcka ökade kostnader för ersättning och nyanskaffning av narkotikahundar.

I fallet med KOV:s jämförande tekniska provningar har prissättningen fått den betydelse att man internt inom organisationen kan diskutera volym och inriktning av jämförande tekniska provningar. Kostnaden för externa provningar hos t ex SP finns här med som argument i den interna diskussionen och ökar möjligheten till jämförbarhet mellan provningar och andra verksamheter på konsumentområdet. Hade inte dessa externa provningar belastat KOV kostnadsmässigt eller hade KOV varit låsta till att köpa för en viss resursmängd provningar hos SP, så hade inte heller möjligheten till utbytbarhet funnits.

I fallet med polisens köp av hundar finns en annan typ av verksamhetspåverkan. De resurser polisen ej kan utnyttja på anslaget för hundin-

köp kan man inte omedelbart använda till andra verksamheter. Dock har man alltid möjligheten att då polisens totala budgetutfall diskuteras använda detta resursöverskott som motvikt mot anslag som överskridits. Vidare gäller att resursöverskottet vid vissa tillfällen kan användas för att finansiera investeringar i andra verksamhetsgrenar. Således användes resursöverskottet på hundanaslaget för några år sedan som delfinansiering av ett helikopterköp. Detta fall kan sägas illustrera en annan aspekt av resurskopplingen mellan verksamhetsgrenar i så motto att ett ej fullt utnyttjat anslag i vissa fall kan användas för att finansiera andra verksamhetsgrenar. Internprissättningen kan här sägas vara en av förutsättningarna för att detta skall kunna förekomma.

I de fall vi studerat, där verksamheten har måst skäras ner, har det undantagslöst varit så att orsaken stått att finna i ekonomiska orsaker. Andra verksamheter har krävt resurser och genom prioritering har den verksamhet vi studerat tvingats skära ned verksamhetsvolymen och därmed också inköp av den internprissatta prestationen. Det förhållande att den inköpta prestationen är prissatt har därmed gjort det möjligt att skära ned på denna del av verksamheten. Detta förhållande kan sägas vara fallet för arméns inköp både av minhundar och bevakningshundar, för KOV:s inköp av jämförande tekniska provningar, för tullverkets köp av terminalanslutningar och för SCB:s köp för statistikproduktion. I inget av fallen finns dock möjlighet att peka ut någon speciell enskild verksamhet vars expansion krävt en volymminskning av de av oss studerade verksamheterna.

Effekt på administrativt agerande hos köparen

Då en organisation köper en prestation från en annan organisation mot betalning ställer detta krav på vissa administrativa rutiner hos den köpande enheten. En typ av rutin gäller själva hanterandet av inköpsverksamheten. Någon skall vara ansvarig för inköpet, svara för eventuell förhandling med säljaren, beställning av produkten, leveransmottagning etc. Är inköpsverksamheten av större omfattning krävs kanske någon form av organisatoriskt arrangemang för att hantera inköpsproblemet. De verksamheter vi studerat som har en tämligen stor volym på inköpen av de internprissatta prestationerna är försvarets och polisens hundverksamhet. För bägge dessa organisationer gäller att de har en speciell inköpsorganisation. Polisen har en hundsektion i Sollefteå där en av sek-

tionens huvuduppgifter är att inköpa hundämnen till sökhundar och narkotikahundar. På motsvarande sätt görs hos försvaret inköpen av försvarets materialverk, gemensamt för alla försvarsgrenarna.

Förutom själva inköpshanteringen krävs även vissa administrativa rutiner vid betalningen av den prissatta prestationen. Detta gäller t ex olika rutiner för fakturahantering, attestering, likvidering etc. I samtliga de studerade fallen innebär köpet av internprissatta prestationer inte något krav på nya administrativa rutiner vid betalning. Samma rutiner som används för externa inköp kan således användas även vid inköp från en annan myndighet.

En tredje grupp av administrativa rutiner som påverkas är planerings-, budgeterings- och redovisningsrutiner. Genom att de interna prestationer som inköps är åsatta ett pris måste de budgeteras och finnas med i myndighetens anslagsframställning. På motsvarande sätt skall de vid periodslut administreras ur redovisningssynpunkt. Det sätt som inköpet återfinnes i myndighetens budget skiljer sig åt mellan de olika studerade myndigheterna. I vissa fall har inköpet ett speciellt anslag (t ex polisens inköp av hundar) som skall budgeteras och som sedan också återfinnes i myndighetens anslagstilldelning. I flertalet av fallen återfinnes dock inköpet endast i myndighetens interna budget och syns därmed ej explicit i den anslagsframställning myndigheten formulerar.

10.6.3 Andra effekter av intern natur hos säljaren

Effekt på internt agerande inom den verksamhet som försäljer den internprissatta prestationen

I flera av de studerade säljarmyndigheterna finns både anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad verksamhet inom en och samma avdelning eller annan organisatorisk enhet. Detta kan t ex vara fallet då myndigheten arbetar med olika program där finansieringsformerna skiljer sig åt. Vi har i flera av dessa fall kunnat märka en tendens till att den avgiftsfinansierade verksamheten, dvs den verksamhet som säljer prissatta prestationer, prioriteras i olika sammanhang. Detta kan troligen förklaras av att den anslagsfinansierade verksamheten betrakts som "säkrare" ur finansiell synvinkel än den ofta konkurrensutsatta avgiftsbelagda verksamheten. En konsekvens av detta är då att de prissatta prestationerna

enbart debiteras faktiskt nedlagd arbetstid för prestationsproduktion, medan arbetstid för intern administration, sammanträden, utbildning, spiltid etc belastas den anslagsfinansierade verksamheten.

Ett exempel där denna tendens kan spåras är SP. Programmen forskning och utveckling respektive myndighetsrådgivning synes inte hanteras med samma medvetna planering och uppföljning som det uppdragsfinansierade provning- och kontrollprogrammet.

Effekt på relationen till andra verksamheter hos säljaren

En annan effekt av internprissättning som vi kunnat observera är en tendens till resursöverföring ur redovisningssynvinkel från verksamheter med ur konkurrenssynpunkt mindre utsatta produkter till verksamheter med en mer osäker intäktsbild. Ett exempel på detta är resursöverföring från reglerad verksamhet (dvs verksamheten har en efterfrågan som är styrd av lagar, förordningar eller dylikt) till verksamheter med en mer konkurrensutsatt marknadssituation. En myndighet där vi funnit exempel på denna effekt är SP. I valet av fördelningsnyckel för samkostnader har nyckeln valts så att verksamheter med reglerande verksamhet (t ex ädelmetallkontroll) får påfört sig en större andel av gemensamma kostnader än de verksamheter som arbetar på en mer konkurrensutsatt marknad. Naturligtvis kan valet av fördelningsnyckel även motiveras utifrån andra grunder, men vår bedömning är att det argument vi diskuterat ovan definitivt haft en stor betydelse vid valet av fördelningsnyckel för SP:s samkostnader.

Ett annat exempel på resursöverföring från "säkra" verksamheter till verksamheter med en mer osäker finansiell situation kan HS utgöra ett exempel på. Inom HS finns verksamhetsgrenen djursjukvård. Denna verksamhet producerar endast till en del tjänster direkt för HS. Eftersom den externa djursjukvården är en verksamhetsgren med dålig kostnadstäckning men som HS av flera orsaker inte är intresserade av att skära ner, finns en uppenbar risk att en oproportionerligt stor del av kostnaderna för denna verksamhet istället kommer att belasta hundproduktionen. Enligt de översiktliga beräkningar vi kunnat göra, menar vi att man också kan spåra vissa tendenser till detta. Överföringen av kostnader från djursjukvården till hundproduktionen medför att HS:s hundproduktion går med ett underskott, vilket sedan täcks med ett relativt "sä-

kert" ekonomiskt bidrag i form av driftbidrag från staten. Om underskottet istället hade visats på verksamhetsgrenen djursjukvård hade utsikterna till ekonomiskt bidrag med all sannolikhet varit betydligt mindre.

Effekt på administrativt agerande hos säljaren

I de fall en myndighet har försäljning av prissatta prestationer krävs en uppsättning speciella administrativa rutiner för att hantera försäljningsverksamheten. De ekonomiska aspekterna av verksamheten betonas och detta innebär krav på en större ekonomifunktion, krav på hantering av fakturor, reskontra, offertgivning etc. Denna effekt av prissättning av en myndighets prestationer har vi t ex kunnat observera hos SIPU.

Att använda sig av internprissättning innebär dock inte bara krav på viss utökad ekonomiadministration utan ger också en hel rad administrativa möjligheter. En prissättning av en myndighets prestationer öppnar möjligheter vad avser den interna styrningen inom den säljande myndigheten. I och med att man får intäkter fördelade på avdelningar är det möjligt att renodla de olika avdelningarna inom en myndighet som resultatenheter. Det är därmed möjligt att ge avdelningschefen ett lönsamhetsansvar för sin avdelning vilket ökar möjligheten till decentralt beslutsfattande.

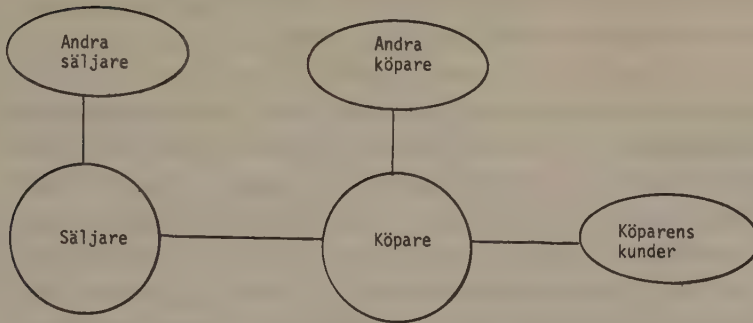
Dessa möjligheter till decentraliserad lönsamhetsstyrning har utnyttjats av flera av de studerade säljarmyndigheterna. Hos SIPU har man t ex ett lönsamhetsansvar för varje avdelning, innebärande att varje enskild avdelning skall kunna balansera sina intäkter och kostnader. Varje avdelning konterar och följer upp resultatet per månad. Dessutom prissätter avdelningarna en del av produktionen själva, främst offerter för konsultuppdrag. Även hos SP har vi sett exempel på att decentraliserad lönsamhetsstyrning tillämpas i form av resultansvar för de olika laboratorierna.

10.7 ANDRA EFFEKTER AV EXTERN NATUR

10.7.1 Effektdimensioner

Förutom de ovan diskuterade effekterna på en köpande respektive säljande myndighets interna verksamhet, kan en internprissättning även påver-

ka en myndighets relationer till externa subjekt utanför den egna myndigheten. Utifrån nedanstående modell över den säljande och köpande myndigheten som komponenter i ett system framgår de olika externa effektsubjekt som vi har funnit effekt på bland de av oss studerade organisationerna.



Figur 10.3: Externa effektsubjekt.

En första uppdelning av effekterna kan göras i effekter specifika för köparen och effekter specifika för säljaren. Inom dessa respektive grupper har vi sedan kunnat iakttaga ett antal konkreta effekter av internprissättningen. En närmare uppdelning av effektkategorin "andra effekter av extern natur" kan göras i:

- effekt på relationen köpare - andra köpare
- effekt på relationen köpare - köparens kunder
- effekt på relationen säljare - andra säljare.

10.7.2 Andra effekter av extern natur hos köparen

Effekt på relationen köpare - andra köpare

Det förhållande att ett visst inköp drar resurser har i vissa av de studerade köpande myndigheterna lett till att myndigheten agerat tillsammans med andra myndigheter i syfte att sänka sina inköpskostnader. Internprissättningen kan sägas ha fått till effekt att det initierat

och uppmuntrat till samagerande med andra myndigheter. Det mest påtagliga exemplet på samagerande i syfte att sänka inköpskostnaden är KOV:s samverkan med de övriga nordiska ländernas motsvarighet till konsumentverket. KOV kan på detta sätt få provningsmaterial att arbeta med utan att själva behöva stå för hela den externa kostnaden. Att detta är en finansieringsstrategi man medvetet satsar på framgår bl a av anslagsframställningen. Naturligtvis kan man inte utesluta att dessa former för samarbete kommit till stånd utan den ekonomiska press som internprissättningen ger. Klart står dock att de ekonomiska aspekterna av samarbetet otvetydigt haft en pådrivande inverkan.

Internprissättningen kan även leda till en annan form av samagerande än samfinansiering av inköp och det gäller då samarbete mellan myndigheter i syfte att utnyttja varandras resurser. Ett exempel på detta är tullverkets köp av terminalanslutningar. Då terminalanslutningarna är prisatta och därmed drar resurser har man inom tullverket inte kunnat utrusta alla tullstationer med anslutning till TSV:RA. Detta har då fått till konsekvens att tullen, på de orter där tullen saknar terminalanslutning, istället utnyttjar polisens terminalresurser. Motsvarande form för samarbete finns även mellan polisen och tullverket vad avser narkotikahundsekipage. Här sker dock utbyte åt bägge hållen, dvs både tullen och polisen utnyttjar varandras respektive resurser som ett sätt att möta ett lokalt prestationsbehov som ej kunnat tillfredsställas av respektive myndighet.

Effekt på relationen köpare - köparens kunder

För en del av de köpande verksamheter vi studerat gäller att de i sin tur även är leverantörer av prestationer. De köper in vissa prestationer som sedan i olika form återfinnes i de produkter de i sin tur säljer vidare. En viktig aspekt är här att priset på den produkt som säljs vidare innehåller en riktig kostnads massa. Det är därför av stor vikt att alla resurser myndigheten använder sig av för produktion av den produkt som skall försälas återfinns i produktionskostnaden.

Genom en prissättning av det interna prestationsutnyttjandet vidaredebiteras de kostnader myndigheten haft för inköp till produktionen och den slutlige nyttjaren belastas med de verkliga kostnader produktionen åsamkat. Om inte de prestationer myndigheten köper in från andra myn-

digheter är prissatta finns risk för att avgiftsbelagd verksamhet kan komma att subventioneras med skattemedel.

Bland de myndigheter vi studerat återfinns två som arbetar med att försälja vidare produkter där internprissatta prestationer ingår. Den ena myndigheten är KOV som utför viss uppdragsverksamhet, främst egen provning av tvättmaskiner, diskmaskiner etc, i vilken ingår vissa köp från SP. Den andra myndigheten är SCB vars beståndsuppgifter för statistikproduktion även används till annat än att producera offentlig fordonsstatistik. Beståndsuppgifterna från TSV:RA används även vid produktion av kundspecifik statistik, försåld i form av uppdragsverksamhet under beteckningen BILPAK. I bägge dessa fall är de internprissatta prestationernas kostnader inräknade i det pris den slutliga avnämaren får betala.

En tredje myndighet med en något annorlunda bild är SjöV och dess storbåtsverksamhet. För SjöV gäller att verksamheten totalt sett skall avgiftsfinansieras av sjöfartsnäringen. Dessa avgifter går in på ett speciellt inkomstkonto hos statskassan och någon direkt koppling finns ej till SjöV:s budget. Avgiftssättningen ligger dock på en sådan nivå att SjöV:s kostnader mer än väl täcks. Det överskott som uppstår har dock inte SjöV någon möjlighet att utnyttja. Det arbete som SP gör åt SjöV betalas i viss utsträckning av SjöV, dock inte fullt ut i alla lägen. Vissa arbeten t ex i normgrupper har finansierats över SP:s anslag för forskning och utveckling. Att detta kan vara en olycklig konstruktion beror främst på att det härigenom finns risk att en verksamhet som av statsmakterna beslutats vara avgiftsfinansierad (skall belastas sjöfartsnäringen) istället till en del kommer att skattefinansieras (belastar alla skattebetalare). Man kan därför hävda att en internprissättning av SP:s arbeten åt SjöV är en nödvändighet för att inte risk för skattefinansiering av en avgiftsbelagd verksamhet skall förekomma.

10.7.3 Andra effekter av extern natur hos säljaren

Effekt på relationen säljare - andra säljare

I flera av våra myndigheter gäller att man utför vissa uppgifter som kan ses som "allmänna samhällsfunktioner". Myndigheten får dock inget anslag för dessa arbetsuppgifter utan kostnaderna skall täckas och

bakas därför in i priset. Detta förhållande gäller t ex för de bägge levererande myndigheterna HS och SP.

HS har bl a som uppgift att hålla en viss hundkompetens i landet och vara remissinstans i hundfrågor medan SP skall utveckla provningsmetoder, hålla en bred kompetens inom hela testområdet, följa den internationella utvecklingen inom olika tekniska områden etc. Genom att både HS och SP är dominerande tillverkare och fungerar som prisledare inom respektive område innebär en självkostnadsprissättning av prestationerna där myndighetens alla kostnader räknas in, att marknadspriset pressas uppåt. Detta förhållande medför att det finns en möjlighet för konkurrenter att ta fram produkter och tjänster till en lägre kostnad än vad SP och HS kan göra. Andra myndigheter och privata testinstitutioner kan utföra enkla standardiserade tester till en lägre kostnad än vad SP kan göra. På motsvarande sätt kan andra myndigheter och enskilda personer producera dresserade hundar till en lägre kostnad än vad HS kan. Detta går att göra då man inte har kostnader för de allmänna samhällsfunktionerna. Möjligheten till konkurrens bygger dock på att SP respektive HS finns, dvs det är en konkurrens på marginalen. Denna effekt av självkostnadspris har ofta en mycket stor betydelse för den levererande myndigheten. En konkurrens på marginalen som myndigheten ej kan möta kan mycket starkt försämra resultatet för den levererande myndigheten och därmed kraftigt påverka diskussionen om myndighetens berättigande.

En annan effekt av internprissättning som berör relationen mellan olika säljare är möjligheten till resursuppbyggnad hos andra myndigheter. Huruvida detta är att betrakta som en negativ effekt eller ej är svårt att ge ett entydigt svar på.

En säljande myndighet som ofta givit uttryck för att internprissättning gett till effekt att andra statliga myndigheter kunnat bygga upp en egen produktionskapacitet är SP. Ur SP:s perspektiv upplevs naturligtvis dessa effekter som dysfunktionella då de leder till att anstalten får en minskad uppdragsvolym. Ur ett totalperspektiv är analysen inte lika självklar, då effekterna inte nödvändigtvis är negativa.

Konkurrensen om provningar är en följd av att statsmakterna tillåtit flera resursuppbyggande myndigheter genom att tillstyrka investeringar i respektive myndighet. Denna konkurrens kan vara positiv då den ger

provningsinstanserna ett incitament till ökad effektivitet. Av samma skäl kan det vara nödvändigt att tillåta en myndighet med provningsbehov att gå till en extern provningsinstans för att få en provning utförd. Bakom detta senare kan också andra skäl ligga som är av mera politisk art, typ att konkurrensbegränsning inte får ske. Utan att ta ställning till det positiva eller negativa i detta kan vi dock konstatera att det finns flera exempel på dubbel kapacitetsutbyggnad i Sverige inom provningsområdet. Från SP:s sida pekar man t ex ofta på konkurrens från tullverket och högskolorna.

10.8 UPPSUMMERING AV OBSERVERADE EFFEKTER UTÖVER KÖPAGERANDEEFFEKTER

Vi har i detta avsnitt redogjort för de effekter utöver köpagerandeffekter som vi kunnat observera av internprissättning i de av oss studerade myndigheterna. Beskrivningen av dessa effekter är intressant ur flera synvinklar. De olika dimensioner vi kunnat observera effekter i utgör en modell över det spektrum av effekter som en internprissättning kan ge upphov till. Denna modell kan vara användbar t ex som utgångspunkt för att diskutera vilka potentiella effekter som en internprissättning kan ge. Men även de konkreta effekter vi i respektive fall har kunnat observera och redogjort för är intressanta. Detta i den mening att vi på detta sätt kunnat förmedla en bild av hur enskilda organisationer och aktörer påverkas av en viss internprissättning.

Den kanske viktigaste erfarenheten från effektkartläggningen är den breda bild av effekter vi kunnat iakttaga. Vi har härvid kunnat visa på en hel rad effektdimensioner som sällan lyfts fram i samband med internprisdiskussioner. Detta förhållande gäller merparten av de observerade processeffekterna, attitydeffekterna samt de andra effekterna av intern och extern natur. Internprissättning ger således inte bara effekter på interna köparens respektive säljares köp- och säljagerande utan har även en påverkanspotential på en hel rad andra områden.

En sammanfattning ges nedan i figur 10.4 över de effektdimensioner vi observerat avseende agerande och attityder hos de inblandade enheterna i det system av organisationer som berörs av internprissättningen.

<u>Säljare</u> <u>=====</u>	<u>Köpare</u> <u>=====</u>
<u>Säljagerandeeffekter</u>	<u>Köpagerandeeffekter</u>
- Säljbeslutseffekter • volymval • produktval • kundval - Säljprocesseffekter	- Köpbeslutseffekter • volymval • produktval • leverantörsväl - Köpprocesseffekter
<u>Säljarens andra agerandeeffekter mot köparen</u>	<u>Köparens andra agerandeeffekter mot säljaren</u>
<u>Attitydeffekter på säljaren</u>	<u>Attitydeffekter på köparen</u>
- Attityd till prestationen/köparen - Attityd till ekonomi	- Attityd till prestationen - Attityd till säljaren - Attityd till ekonomi
<u>Andra effekter av intern natur hos säljaren</u>	<u>Andra effekter av intern natur hos köparen</u>
- Effekt på internt agerande inom den verksamhet som för-säljer den internprissatta prestationen - Effekt på relationen till andra verksamheter hos säljaren - Effekt på administrativt agerande hos säljaren	- Effekt på internt agerande inom den verksamhet som in-köper den internprissatta prestationen - Effekt på relationen till andra verksamheter hos köparen - Effekt på administrativt agerande hos köparen
<u>Andra effekter av extern natur hos säljaren</u>	<u>Andra effekter av extern natur hos köparen</u>
- Effekt på relationen säljare - andra säljare	- Effekt på relationen köpare - andra köpare - Effekt på relationen köpare - köparens kunder

Figur 10.4: Observerade effektdimensioner i de studerade myndighetssystemen.

11 INTERNPRISSÄTTNING SOM EFFEKTGIVARE

11.1 STUDIEN INRIKTAD PÅ STYREFFEKTER

I studien av internprissättningens effekter har vi främst varit inriktade på att utröna i vilken utsträckning och på vilket sätt den köpande myndighetens utnyttjande av interna prestationer påverkats av internprissättning. Vi har arbetat med att klargöra om internprissättningen förmått köpare av interna prestationer att ifrågasätta köp och eventuellt avstå från köp av internprissatta prestationer.

En av utgångspunkterna bakom denna inriktning av studien är att effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer är central för användningen av internprissättning som styrinstrument. Detta då effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer har betydelse för såväl styrning av köparens hushållning med resurser som säljarens produktionsinriktning, dimensionering och inre effektivitet. Effekt på köparnas utnyttjande av interna prestationer är således en grundförutsättning för att internprissättning skall fungera som ett instrument med inriktning på styrning av köpare och säljare.

Sett utifrån denna utgångspunkt kan vår studie karakteriseras som inriktad på att undersöka internprissättningens möjligheter att ge styreffekter hos köpare och säljare. I vilken utsträckning har således internprisinstrumentet fungerat som den marknadsmekanism med vars hjälp det är möjligt att styra köparens hushållning med resurser och säljarens produktionsinriktning, dimensionering och inre effektivitet?

Vi skall i detta kapitel i sammandrag redogöra för de slutsatser vi dragit avseende internprisinstrumentets förmåga att ge styreffekter i svensk statsförvaltning (avsnitt 11.2). Därefter diskuteras de möjligheter som finns att använda internprisinstrumentet för att ge effekter utöver styreffekter (avsnitt 11.3). Vi kan här skilja mellan internprissättning som hjälpmedel i den administrativa styrning och som hjälpmedel för att hantera externa aspekter.

11.2 INTERNPRISSÄTTNINGENS MÖJLIGHETER ATT GE STYREFFEKTER

11.2.1 Styrning av köpare

Om vi inleder med att sammanfatta resultaten av vår studie avseende köparna (se kapitel 7) finner vi följande avseende effekter på köpbeslut och köpprocess:

- köpbeslutseffekter i 6 fall av 18, varav 2 fall av nivåeffekt
- köpprosesseffekter i 10 fall av 18, varav 2 fall av nivåeffekt
- inga köpagerandeffekter i 8 fall av 18.

Den samlade bilden av internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer är att internprissättningen inte i någon större utsträckning påverkat köparen i detta avseende. Bilden karakteriseras vidare av att internprissättning haft svårt att ge nivåeffekter, dvs effekter på verksamhetens inriktning och omfattning. Däremot har internprissättningen gett ekonomiseringseffekter, dvs effekter på t ex leverantörsväl och produktval.

Vi kan således konstatera att internprissättningen endast i begränsad utsträckning har fungerat som ett instrument vilket ger upphov till styreffekter hos den köpande enheten. Även om detta är huvudintrycket från köpagerandestudien, så har vi observerat effektförekomst i flera fall och då framförallt vad gäller ekonomiseringseffekter.

Även om vi således kan konstatera att internprissättningen inte fungerat som ett aktivt instrument är ändå ett intryck från köpagerandestudien att det finns en latent förmåga hos instrumentet att ge köpagerandeffekter. En användning av internprissystem garanterar inte att en beslutsfattare vid varje köptillfälle noggrant överväger sitt köpbeslut mot bakgrund av den information internpriset ger. Däremot finns internprisinformationen med i bilden om inköpet upplevs ge en alltför stor obalans eller den verksamhet där den internprissatta prestationen ingår blir ifrågasatt. Internprisinformationen blir då intressant att beakta och den ekonomiska sidan av inköpet lyfts fram och blir argument i en diskussion om inköpet, den verksamhet där inköpet ingår etc. Internprisinstrumentet kan därmed sägas ha en latent förmåga att påverka köpbeslut av internprissatta prestationer.

11.2.2 Styrning av säljare

Vår studies huvudinriktning har främst varit att undersöka internpris-sättningens effekter på den köpande enhetens köpagerande. Internpris-sättning som styrinstrument ger emellertid även möjligheter att styra säljaren. En viktig utgångspunkt är att styrningen av säljaren sker via effekter på köparens köpagerande. Genom att köparen reagerar på intern-prisinformationen och agerar utifrån denna styr köparen säljarens utbud av prestationer. Säljaren får genom köparen signaler att ändra sitt utbud av varor och därmed även sin tillverkning.

Hur har då detta fungerat i de av oss studerade myndighetssystemen? Har säljarna uppfattat de signaler som köparna avgivit genom sitt köp-agerande och anpassat sin produktion och försäljning? Låt oss granska vårt fallstudiematerial för att diskutera dessa frågeställningar.

Vi fann i köpagerandestudien sex fall av köpbeslutseffekt. Av dessa var tullverkets köp av terminalanslutning en fråga om dämpning av utbyggnaden, dvs köparen gav inte signaler som innebar att säljaren behövde ändra sitt utbud eller produktionsinriktning. De resterande fem fallen fördelar sig med ett fall på registersystemet (SCB:s inköp av uttag för statistikproduktion), ett fall på provningsanstaltsystemet (KOV:s inköp av jämförande teknisk provning) och tre fall på hundskolesystemet (arméns inköp av minhundar och bevakningshundar för fred respektive krig). Låt oss granska dessa fall närmare.

SCB:s minskade inköp från TSV:RA innebar ingen direkt effekt för produktionen hos TSV:RA. Den främsta orsaken till detta var att SCB:s inköp var av liten omfattning och den minskade försäljningen påverkade endast mycket marginellt omsättningen hos TSV:RA. En annan orsak till att TSV:RA inte behövde ändra sin verksamhet som en konsekvens av den minskade interna försäljningen står att finna i karaktären på produktionen. Försäljningen av uppgifter från de dataregister som TSV:RA administrerar kan betraktas som en verksamhet på marginalen. I dataregistren finns redan de uppgifter lagrade som man arbetar med i försäljningssammanhang. Den ytterligare bearbetning av materialet som krävs för försäljning är av liten omfattning och innebär inga krav på speciell resursupbyggnad. Den minskning av försäljningen som SCB:s halvering av inköpsvolym innebar upplevdes därmed inte som någon signal vilken borde förorsaka någon förändring av verksamheten för TSV:RA.

Inte heller i fallet med KOV:s minskade inköp av jämförande teknisk provning har vi kunnat spåra några enskilda åtgärder hos SP som en följd av den minskade försäljningen. Även här är den främsta förklaringen den begränsade omfattningen av försäljningen.

Studerar vi effekterna hos HS av den minskade försäljningen i armén finner vi emellertid en betydligt mer omfattande påverkan på verksamheten. Arméns upphörande med inköp av minhundar 1976/77 och bevakningshundar 1977/78 fick mycket stora konsekvenser för HS. Man förlorade härigenom drygt 1/3 av sin produktionsvolym och därtill även den för avelsverksamheten centrala minhundsproduktionen. HS har på olika sätt försökt möta denna kraftiga volymminskning. Vi har i kapitel 10 redogjort för en del av de produktutvecklingsaktiviteter som satts igång och marknadsföringsinsatser som genomförts. HS har dock inte kunnat kompensera den minskade försäljningen till armén med ökad försäljning av nya produkter eller till nya kundgrupper. Den mycket drastiska volymminskningen 1976/77 var dock omöjlig för HS att omedelbart kompensera med ändrad försäljningsinriktning. HS valde istället att agera politiskt och hos statsmakterna ansöka om extra anslagstilldelning. Detta beviljades också i form av dels ett grundbidrag och dels ett driftbidrag. Samtidigt genomfördes också en utredning av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet om HS:s framtida organisation av verksamheten. På utredningens förslag fastslogs ett produktionsmål för HS på 155 producerade hundar per år.

Beskrivningen av hur statsmakterna hanterat den minskade försäljningen för HS är intressant ut flera synvinklar. Vi kan konstatera att internprissättning gav upphov till en mycket stark reaktion hos armén i form av att man upphörde med sina inköp av hundar. Konsekvenserna av detta, dvs den minskade försäljningen hos HS och den därmed minskade produktionen, var man från statsmakternas sida inte beredda att fullt ut acceptera. I varje fall var man inte beredda att med omedelbar verkan ändra HS:s verksamhet. Istället valde man formen att ge bidrag och låta utreda frågan. Internprissättningen har således fungerat genom att ge signaler till statsmakterna att HS har "för stor kostym" och statsmakterna har där efter vidtagit åtgärder i form av bidragsgivning och tillsättandet av en utredning.

Denna beskrivning av statsmakternas agerande upplever vi som karaktäristisk för hur internprissättningen återverkar på de säljande enheterna.

Genom internprissättningen förmedlas informationen om den minskade försäljningen via resultatrapporter, budgetutfall etc. Dessa uppgifter uppmärksammas sedan av statsmakterna som sedan vidtar åtgärder avseende den säljande enhetens verksamhet. Internprissättningen fungerar i detta avseende således snarast som ett instrument som indikerar att någon åtgärd behöver vidtagas, men att det inte med nödvändighet är den drabbade organisationen som själv förväntas vidtaga egna åtgärder.

Om vi således fokuserar säljarnas möjligheter att anpassa sin produktion efter köparnas köpbeslut kan vi konstatera att storleken på förändringen av köparens köp har stor betydelse för säljarens möjligheter att agera. Utsätts säljaren endast för små efterfrågevariationer har säljaren ofta själv goda möjligheter att anpassa sitt utbud och sin produktion. Utsätts däremot säljaren för en stor variation i efterfrågan, som i fallet med försäljningsbortfallet i HS ovan, krävs starkare åtgärder. Detta innebär ofta att myndigheten inte själv klarar av anpassningen, utan statsmakterna måste gå in och agera. Detta genom att t ex förordna organisationsförändring, nedläggning etc.

Internprisinstrumentet hjälper således till att klara av korrigeringar på marginalen hos säljaren, men då säljaren inte själv kan eller vill ändra sin verksamhet fungerar instrumentet istället som informationsgivare uppåt till överordnade enheter. Inom vissa gränser fungerar således internprissättningen som ett instrument vilket kan avlasta statsmakterna en rad ställningstagande av kortsiktig natur. Detta kan gälla frågor avseende t ex produktionsvolym och inriktning av produktionen hos de statsförvaltningsinterna leverantörerna. Härigenom skapas förutsättningar för att statsmakterna avlastas en rad arbetsuppgifter av rutin-karaktär och i högre utsträckning får möjlighet att arbeta med de mer renodlat politiska frågeställningarna. Representanter för statsmakterna behöver således inte delta i prioriteringsarbete av statsförvaltningsintern natur som saknar politiskt intresse. Detta klarar istället de enskilda myndigheter som berörs av en internleverans själva av, och då med hjälp av bl a internprisinstrumentet.

11.2.3 Internprissättningens styreffekter är situationsberoende

Utifrån denna bild av internprissättningens effektgivning hos köpare och säljare kan vi fråga oss huruvida vi alltid kan förvänta oss att intern-

prisinstrumentet skall ge upphov till dessa effekter. Vi vill här påpeka att våra resultat avseende effektförekomst inte skall ses som uttalanden om vilken generell förekomst av effekter vi kan förvänta oss.

Vi menar istället att internprissättningens effektgivning måste diskuteras utifrån en karakteristik av situationen och dess förutsättningar för effekter. I kapitel 8 och framförallt kapitel 9 har vi presenterat de situationsfaktorer vi funnit ha störst betydelse för internprissättningens effektgivning. Vill vi därmed arbeta med internprissättningen för att erhålla styreffekter krävs också att situationen är utformad så att detta är möjligt. Den karakteristik av viktiga situationella förhållanden för att erhålla effekter som vi presenterat i kapitel 9 kan härvid tas som utgångspunkt för beslut om i vilka situationer som det är meningsfullt att försöka arbeta med instrumentet som avgivare av styreffekter på köpare och säljare.

Det är emellertid väsentligt att här notera att man inte passivt måste acceptera en viss utformning av situationen. Det finns i många fall goda möjligheter att förändra situationen så att de effekter man önskar få ut av internprissättningen kan erhållas. Genom att förändra situationen ändras också förutsättningarna för att t ex erhålla styreffekter. Till denna problematik återkommer vi i kapitel 13.

11.3 INTERNPRISSTÄTTNINGENS MÖJLIGHETER ATT GE EFFEKTER UTÖVER STYREFFEKTER

11.3.1 Några möjliga användningar av instrumentet

Vi har tidigare diskuterat i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar som internprissättning kan ge styreffekter. Vi kunde konstatera att vi inte alltid kan förvänta oss att få styreffekter utan dessa effekters förekomst måste betraktas som situationsberoende. Vidare har vi noterat möjligheten att förändra situationen så att förutsättningarna för att få styreffekter förbättras.

Även om man nu inte kan förbättra förutsättningarna för effektgivning eller man av någon anledning inte vill arbeta med internprissättning som ett instrument vilket ger styreffekter, kan det ändå finnas anledning att använda sig av internprissättning. Detta kan visas med ut-

gångspunkt i de effektdimensioner vi identifierat i vår studie och presenterat i kapitel 10. Vi pekade på att internprissättning gav upphov till en hel rad effekter utöver de ovan diskuterade styreffekterna. Här valde vi att strukturera upp effekterna främst utifrån agerandeeffekter respektive attitydeffekter samt utifrån vilka subjekt som påverkades. Vi identifierade andra agerandeeffekter i relationen mellan köpare och säljare, attitydeffekter för köpare respektive säljare samt andra effekter av intern och extern natur hos köpare respektive säljare. Vi skall här ta fasta på dessa effektdimensioner och ange vad man kan använda internprissättningen till om man inte kan få styreffekter, alternativt vill ha andra effekter utöver styreffekter.

En karakteristik av de olika möjliga användningar vi kan ha internprissättningen till kan göras med utgångspunkt i den utsträckning man utnyttjar instrumentets förmåga att ge incitament respektive information. De tidigare diskuterade möjligheterna att arbeta med internprissättning för att erhålla *styreffekter* utgör den högsta graden av användning där instrumentets förmåga att ge incitament utnyttjas. Genom internprissättningen påverkas köparens köpagerande och via förändringar i köpbeslut påverkas säljarens verksamhet direkt i form av förändrad försäljningsvolym.

Vi kan tala om en något lägre grad av utnyttjande av internprissättningens incitamentsgivning i de fall köparen reagerar på internprisets signaler på annat sätt än genom ändrat köpbeslut. Denna huvudgrupp benämner vi internprissättningens förmåga att ge s k "*ropa till*"-effekter. Till denna grupp av effekter kan vi även räkna de andra sammanhang då internprissättningen uppmuntrar någon att ge uttryck för sin inställning till ett visst inköp.

Om vi inte vill eller kan arbeta med internprissättning som ett instrument där incitamentsgivningen är central, finns ändå en intressant potential hos instrumentet. Genom den kostnadsinformation internprissättningen ger, har instrumentet möjlighet att bidra till att öka betydelsen av ekonomi hos såväl den köpande som säljande organisationen. Detta benämner vi internprissättningens förmåga att skapa *ekonomiorientering*.

Är vi överhuvudtaget ointresserade av att utnyttja internprissättningens incitamentsgivning och enbart vill använda instrumentets in-

formerande möjligheter, kan vi tala om instrumentets förmåga att ge *kostnadsregistrering*¹⁾. I dess mest snäva bemärkelse är det här enbart fråga om att utnyttja instrumentets förmåga att ge en historisk registrering av uppkomna kostnader.

Vi kan således tala om att internprisinstrumentet kan användas i olika utsträckning och med olika inriktning i den administrativa styrningen av en organisation eller ett system av leverantörer och mottagare av interna prestationer.

Utöver detta kan internprissättningen även ha betydelse för förhållanden som berör de externa relationerna mellan de säljande och köpande enheterna relativt omvärlden. Internprissättningen kan således även användas för att hantera dessa *externa* aspekter.

11.3.2 Internprissättning som hjälpmedel i den administrativa styrningen

Förmåga ge "ropa till"-effekter

Då vi diskuterat internprissättningens möjligheter att ge styreffekter har vi koncentrerat intresset till de förändringar av köpbeslut som kan erhållas. I våra studier av de köpande enheterna fann vi flera exempel på att köparen reagerade på internpriset men gav signaler på annat sätt än genom ett förändrat köpbeslut. Vi kan tala om dessa effekter som s k "ropa till"-effekter. Dessa effekter återfanns såväl internt inom den köpande enheten som hos andra enheter utanför den köpande organisationen.

Fokuserar vi "ropa till"-effekterna internt hos den köpande enheten kan vi återfinna exempel på effekter avseende flera interna relationer. I kapitel 10 berörde vi dessa då vi diskuterade processeffekter och andra effekter av intern natur hos köparen. Ett exempel utgör relationen mellan den ansvarige för en viss verksamhet där den internprissatta presta-

1) Jfr t ex Arvidssons diskussion om internprissättningens roll:

... framgår den dubbelroll internpriser kan spela: dels i beslutsprocesser, dels i efterhandsregistreringen. Internprissättningen har således både en direkt framåtblickande, styrande aspekt och en först bakåtblickande, registrerande aspekt.

(Arvidsson, 1971, sid 26)

tionen ingår och den för prestationen eventuellt ansvarige inköparen. Internpriset kan här leda till att inköparen upplever att en prestation är för dyr och upplyser den interne beställaren om detta.

Ett annat exempel utgör relationen mellan olika organisatoriska enheter inom den inköpande organisationen. Internprissättning ger här möjligheter att diskutera frågor avseende resursanvändning internt inom organisationen. Att genom internprissättning åsätta en för organisationen extern resursförbrukning ett värde gör att resursaspekten framhävs och gör det möjligt för alla inom organisationen att ha synpunkter och "ropa till" om de inte sympatiserar med den aktuella resursanvändningen.

Vi kan även återfinna exempel på "ropa till"-effekter i andra sammanhang än internt inom den köpande enheten. I kapitel 10 diskuterades dessa effekter främst i samband med presentationen av andra agerandeeffekter som berör relationen mellan köpare och säljare. En internprissättning ger möjligheter för köparen att "ropa till" och försöka påverka säljaren även på annat sätt än genom ett förändrat köpbeslut. Köparen kan kräva produktförändringar, kvalitetsförbättringar etc. Köparen kan även ge synpunkter avseende produkternas kostnadsnivå, vilket kan ge säljaren incitament att effektivisera produktionen eller liknande åtgärder.

Genom internprissättningen förmedlas även information till intressenter utanför systemet av köpande och säljande myndigheter. Dessa externa intressenter kan utgöras av representanter på departementsnivå, politiker och representanter för andra intressen i samhället. Med utgångspunkt från den informationen internpriset ger har dessa externa intressenter möjlighet att göra sin stämma hörd och ge uttryck för sitt eventuella missnöje med den aktuella verksamhetens bedrivande.

Förmåga skapa ekonomiorientering

Internprissättning av ett prestationsflöde innebär att en ekonomisk dimension tillföres flödet. Detta leder i många sammanhang till effekter som vi kan tala om som att internprissättning ger upphov till ekonomi-

orientering¹⁾. Att prissätta interna prestationsflöden innebär att man lyfter fram den ekonomiska aspekten i bedrivandet av verksamheten och gör det nödvändigt att i en hel rad situationer beakta den ekonomiska dimensionen vid beslutsfattande. Till bilden hör också internprissättningens förmåga att påverka organisationsmedlemmarnas attityder, bl a då till ekonomi.

Genom att kostnaderna för interna prestationer registreras och uppmärksammas ökas därmed också kostnadsansvar och kostnadsmedvetande. Enskilda befattningshavare ute i linjen tvingas att ha större uppmärksamhet på ekonomiska frågor än om det interna prestationsflödet inte var prissatt. Detta avser såväl befattningshavare hos den köpande som den säljande enheten.

Genom att prissätta de interna flödena lyfts den ekonomiska aspekten fram och gör att ekonomiska frågeställningar beaktas oftare och i fler sammanhang än då flödena inte är prissatta. Förutom själva inköpstillfället vill vi här peka på situationer av typen anslagsäskande, budgetering, externa priskalkyler, investeringskalkyler, beslut om egentillverkning etc.

Förmåga ge kostnadsregistrering

För att få en riktig bild av de kostnader en enhet förbrukar måste även den förbrukning av resurser som ligger utanför enheten och som förorsakas av denna komma med i kostnadsbilden. Detta kräver att all extern resursförbrukning som enheten förorsakar registreras på denna. En användning av internprissättning har här en central betydelse för att er hålla denna rättvisande resursregistrering då prestationer utbytes mellan olika enheter internt inom statsförvaltningen.

1) Internprissättningens förmåga att bidra till ekonomiorientering har enligt vårt förmenande fått en relativt undanskymd roll i den internpristeoretiska litteraturen. Thomas är inne på samma tankegång då han diskuterar olika beslutsituationer där internprissättningen kan vara till hjälp. Thomas menar att man i praktiken inte är så intresserade av instrumentets förmåga att styra prestationsflödet som man skulle förvänta sig utifrån litteraturen. Istället betonas i praktiken ofta syften av typen "foster awareness of profit implications of decisions(s)". Se Thomas (1980) sid 134.

Den kostnadsregistrering som en internprissättning ger är en grundförut-sättning för att få en riktig redovisning av kostnadsbilden för en enhet. Denna redovisningsinformation kan sedan i sin tur användas i olika sammanhang, t ex för uppföljning och utvärdering¹⁾. Redovisningsinformation kan såväl användas av överordnade enheter, t ex departement, regering och riksdag etc, som av den enskilda myndigheten själv. Den registrerade informationen kan dessutom användas i olika sammanhang, både för att följa upp resultatet för en organisatorisk enhet och för att följa upp den enhetsansvarige befattningshavaren.

Dessa tankar om betydelsen av kostnadsregistrering ligger också i linje med en allmän strävan inom svensk statsförvaltning att man i redovisning och i budget bättre skall kunna spegla en myndighets kostnader. Genom redovisningen skall även finnas möjlighet att ta fram mer okonventionella kostnadssammanställningar, t ex för att kunna precisera kostnader inom ett visst politikområde, för en viss politiskt reform etc. Dessa behov av redovisningsinformation ställer ofta krav på att interna prestationsflöden mellan myndigheter är värderade och finns registrerade. I annat fall är det förenat med stora svårigheter att ta fram en rättvisande redovisningsinformation.

11.3.3 Internprissättning som hjälpmedel för att hantera externa aspekter

Vi har ovan diskuterat de möjligheter som finns att använda internprissättningen som ett hjälpmedel i den administrativa styrningen. Internprisinstrumentet kan emellertid även användas för att hantera ett antal externa aspekter, dvs förhållanden som rör relationen mellan å ena sidan det system som interna köpare och säljare utgör och å andra sidan

1) Denna aspekt av internprissättning betonas ofta i den internpristeoretiska litteraturen. Arvidsson (1971) sid 26 talar t ex om "redovisnings- och uppföljningssyften", Thomas (1980) sid 134 talar om möjligheterna till "divisional evaluation" och "managerial evaluation" och Benke & Edwards (1980) sid 1-2 diskuterar betydelsen av internprissättningens möjlighet att ge "segmental (department, division, or subsidiary) performance evaluation".

detta systems omvärld¹⁾. Vi diskuterar således här hur internprissättningen kan ha en betydelse för förhållanden som ligger utanför de säljande respektive köpande enheterna.

Förmåga hantera legala aspekter

I organisationer som drivs i form av aktiebolag finns en rad legala krav som tvingar organisationen att i någon form prissätta interna prestationsflöden. Skattelagstiftning och bokföringslag ställer exempelvis krav på organisationer som innebär att prissättning av interna prestationer måste ske (för värdering av lager, anläggningar etc)²⁾. När det gäller myndigheter har vi inte kunnat finna någon motsvarighet till dessa legala krav.

Det finns emellertid andra externa aspekter som har betydelse och som talar för att internprissättning skall ske i statsförvaltningssammanhang. Aspekter som dessutom är mer uttalade i statsförvaltningssammanhang än i andra sammanhang.

Förmåga hantera konkurrensaspekter

Ett vanligt svar man får när man frågar representanter för myndigheter varför de prissätter interna prestationsflöden är att man gör det av konkurrensskäl³⁾. Det man då vanligen avser är att en myndighet tillverkar en prestation som befinner sig på en marknad, dvs det finns flera

1) De externa aspekter som är av specifik statsförvaltningskaraktär har vi hämtat dels från studier av olika dokument och dels från intervjuer. Bland de dokument vi här syftar på finns olika typer av skriftliga statsmaktsuttalanden, utredningar, revisionsrapporter från RRV etc. De intervjuer som givit material i detta hänseende har främst avsett representanter för RRV, budgetdepartementet och olika fackdepartement.

2) Se t ex Arvidsson (1971) sid 33. Arvidsson talar här om två specifika syften inom området extern redovisning och uppföljning. Dessa är "skapa underlag för anläggnings- och lagervärdering för bokslut" respektive "skapa fiskalt pris för internleveranser mellan olika juridiska personer".

3) Se även t ex Om principer för taxesättning (1976) sid 71-72.

organisationer som efterfrågar prestationen och det finns flera alternativa säljare av prestationen. För att det inte skall ske någon otillbörlig konkurrens skall externa säljare utanför statsförvaltningen kunna konkurrera med interna när det gäller kundgruppen myndigheter. Detta förutsätter att den interne säljaren debiterar sina interna köpare.

Det finns emellertid även andra fall där man måste prissätta för att undvika otillbörlig konkurrens. Så är fallet när interna köpare utnyttjar interna prestationer i sådana varor eller tjänster som de i sin tur säljer på en marknad. För att den interne köparen inte skall slå ut andra externa säljare med sin produkt måste han i sina priskalkyler ta hänsyn till kostnader för prestationer som ligger utanför den egna organisationen, dvs även resursförbrukningen hos säljaren av de interna prestationerna.

Förmåga hantera indirekta styraspekter

En annan aspekt som berör internprissättning är att man vill att den interne köparen i sin tur skall ta ut ett "riktigt" pris av sina kunder. Detta inte bara mot bakgrund av de ovan diskuterade konkurrensspekterna utan också därför att man vill ha en riktig styrning av köparnas efterfrågan av den interne köparens utbud, dvs internpriset skall ge indirekta styreffekter.

Förmåga hantera indirekta finansiella aspekter

En av de mest framträdande aspekterna som lägges på den externa prissättningen är den finansiella aspekten, dvs avgiftens avlastning av statsbudgeten¹⁾. Internprissättning har vad det gäller den interna betalningen (pengar från interna köpare till interna säljare) definitionsmässigt inga sådana finansiella effekter. Internprissättning kan emellertid ha en *indirekt* finansiell betydelse i det att köpare tar hänsyn till internprestationskostnaderna i sin priskalkyl och således denna väg finansierar resursförbrukning som ligger hos säljaren, dvs den interne köparen får betalt för resursförbrukning som ligger hos den interne säl-

1) Den problematik som berör avgiftssättning har ofta diskuterats och blivit föremål för utredning i svensk statsförvaltning. Se t ex SOU 1979:23.

jaren. Om en intern köpare säljer vidare externt kan alltså finansiella skäl tala för prissättning även internt. Detta kan vara viktigt, framförallt om externpris baseras på självkostnad definierad som myndighetens "egen" kostnadsmassa.

Förmåga hantera fördelningsaspekter

En ytterligare aspekt bakom ett val att internprissätta kan vara en fördelningsaspekt. Den resursförbrukning som sker inom statsförvaltningen finansieras antingen genom allmänheten via skatter eller genom avgränsade utnyttjare via avgifter. I internprestationssammanhang gäller frågan vem som skall betala för den resursförbrukning som sker hos säljaren. Om vi menar att den som slutligen orsakar resursförbrukningen även skall betala för denna oavsett om resursförbrukningen ligger i tidigare produktionsled, kan fördelningsskäl tala för prissättning av interna prestationer.

11.4 INTERNPRISSÄTTNINGENS OLIKA MÖJLIGHETER

Vi har i detta kapitel diskuterat de olika möjligheter som finns att använda internprisinstrumentet. Vi kunde konstatera att internprissättningen i svensk statsförvaltning kan sägas ha en relativt passiv roll och att den endast i begränsad utsträckning har gett upphov till styreffekter på köpare och säljare. Hos de studerade köpande enheterna har instrumentet främst gett ekonomiseringseffekter, men instrumentets latent förmåga att påverka köpbeslut är även värd att notera. Utifrån hur de studerade säljande enheterna beaktat internprissättningen kan vi karakterisera instrumentets förmåga som att det hjälper säljaren att hantera små efterfrågevariationer men då variationerna är stora fungerar instrumentet istället som informationsgivare till överordnade enheter.

Trots den begränsade omfattningen av effekter på köpagerande och säljagerande har instrumentet således ändå en viss förmåga att ge styreffekter. Utöver detta visade vi på ytterligare ett antal anledningar att prissätta interna prestationsflöden i svensk statsförvaltning. Detta då internprisinstrumentet har en potential att ge effekter utöver styreffekter som kan vara intressanta att erhålla.

Vi kan här skilja mellan internprissättningen dels som hjälpmedel i den administrativa styrningen för att erhålla andra effekter än styreffekter och dels som hjälpmedel för att hantera olika externa aspekter. Internprisinstrumentets olika möjligheter sammanfattas i figuren nedan.

Hjälpmedel i den administrativa styrningen	Hjälpmedel för att hantera externa aspekter
- Förmåga styra • köpare • säljare - Förmåga ge "ropa till"-effekter - Förmåga skapa ekonomiorientering - Förmåga ge kostnadsregistrering	- Förmåga hantera legala aspekter - Förmåga hantera konkurrensaspekter - Förmåga hantera indirekta styraspekter - Förmåga hantera indirekta finansiella aspekter - Förmåga hantera fördelningsaspekter

Figur 11.1: Sammanfattning av internprissättningens olika möjligheter.

12 UTGÅNGSPUNKTER VID UTFORMNING AV INTERNPRISSYSTEM

12.1 NÅGRA CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR VID DESIGN

Tyngdpunkten i vårt arbete har legat på att analysera effekter av och förutsättningar för internprissättning. I projektet har vi emellertid också i olika sammanhang haft anledning att fundera över och arbeta med frågor om hur man skall utforma internprissystem. I kapitel 12 och 13 skall vi avslutningsvis skifta perspektiv och från det analysperspektiv vi hitintills arbetat med gå över till ett designperspektiv och diskutera en föreställningsram för design av internprissystem. Beteckningen föreställningsram vill markera att det här inte är frågan om någon fullständig modell för design, utan snarare en redogörelse för ett antal utgångspunkter som vi funnit väsentliga att beakta vid diskussion av hur internprissystem skall utformas.

Föreställningsramen för design kan sammanfattas i att den fokuserar tre väsentliga frågeställningar:

- Vad kan internprissystem användas till?
- Hur kan internprissystem utformas?
- Hur kan situationens inverkan beaktas vid utformning?

Frågeställningen vad internprissystem kan användas till diskuteras dels utifrån vilka argument man kan ha till att arbeta med internprissättning (avsnitt 9.2) och dels utifrån vilka möjligheter det finns att kombinera olika önskemål (avsnitt 9.4). Den andra frågeställningen i vår föreställningsram avser hur internprissystem kan utformas. I våra studier har vi träffat på ett flertal olika metoder och tillvägagångssätt för internprissättning. Även i litteraturen finns en rikhaltig beskrivning av olika metoder och tekniker. Bakom de olika tekniska utformningarna finner man olika huvudkategorier av utformningar. Dessa benämner vi logiker (avsnitt 9.3). Den tredje frågeställningen i vår referensram avser situationens inverkan på internprissystemets utformning. Denna frågeställning återkommer vi i kapitel 13.

12.2 VARFÖR ARBETA MED INTERNPRISSÄTTNING?

12.2.1 Internprissättning inget självändamål

Orsaken till att det överhuvudtaget blir aktuellt för en organisation att överväga en internprissättning är att det inom organisationen förekommer *interna prestationsflöden*, flöden mellan i någon grad självständiga enheter inom organisationen. Organisationen har av någon anledning valt att dela upp sin verksamhet på subenheter och dessa subenheter utnyttjar varandras produktion.

Förekomsten av interna prestationsflöden är emellertid inte liktydigt med att internprissättning utnyttjas. Alla organisationer väljer inte att prissätta alla interna prestationsflöden. Det intryck vi fått när vi studerat internprissättning i olika organisationer är emellertid att övervägande flertalet identifierbara prestationsflöden prissätts. Detta intryck styrks också av internprisliteraturen.

Internprissättning är inget självändamål, utan varje internprissystem utformas och används i något sammanhang för någon uppgift. Argumenten bakom valet att prissätta flödena varierar emellertid. Alla de aspekter som kan läggas på internprissättning och som vi diskuterade i kapitel 11¹⁾ kan ses som argument för att internprissättning skall utnyttjas.

Vi diskuterade här internprissättning som ett hjälpmedel i den administrativa styrningen och som ett hjälpmedel för att hantera externa aspekter. Använder vi instrumentet i den administrativa styrningen kan vi hantera interna aspekter som att styra köpare och säljare, få "ropa till"-effekter, skapa ekonomisk orientering och ge kostnadsregistrering. Instrumentet använt för att hantera externa aspekter ger möjlighet att beakta legala aspekter, konkurrenzaspekter, indirekta styraspekter, indirekta finansiella aspekter och fördelningsaspekter.

12.2.2 Internprissättning eller ej internprissättning

Det finns således en rad olika argument som talar för att interna prestationsflöden skall prissättas. Vi bör emellertid vara klara över att

1) För en sammanfattning se avsnitt 11.4.

samtliga argument är villkorliga. Argumenten är villkorliga i den meningen att de inte alltid är relevanta.

För att konkurrensaspekter skall tala för internprissättning förutsätts t ex att det finns alternativa leverantörer. Vi behöver inte påminna om att detta inte alltid är fallet. Även interna aspekter kan vara negligerbara. Om t ex en myndighets internprestationsutnyttjande är marginellt relativt dess totala resursförbrukning kan detta tala för att man i värderingen av enheten bortser från detta. De olika argumenten för internprissättning kan dessutom variera i betydelse. Om man t ex väljer att fatta alla beslut centralt är internprissättning inte nödvändig från styrsynpunkt, men kan vara önskvärd från t ex kostnadsregistreringssynpunkt.

Även om argument föreligger som ej är negligerbara är detta inte liktydigt med att prestationsflödet skall prissättas¹⁾. Internprissättning är alltid förknippat med en kostnad. System skall utvecklas, införas och underhållas, fakturor skall skrivas och skickas ut, intäkter och kostnader skall bokföras etc. Då internprissättning alltid är förknippat med en administrativ kostnad måste avgörandet om internprissättning skall ske eller ej alltid bli en fråga om en avvägning mellan å ena sidan den nytta man förväntar sig att en prissättning skulle ge och å andra sidan den kostnad man förväntar sig att administrationen av prissättningen skulle kräva²⁾. För att prissättning skall bli aktuell måste naturligtvis den förväntade nyttan överstiga den förväntade kostnaden.

Hur detta förhållande ser ut har vanligen att göra med en kombination av storleken på kostnadsmassan och antalet transaktioner. En stor kostnadsmassa som delas ut till ett fåtal köpare gör ofta att den förväntade nyttan överstiger den förväntade administrationskostnaden. En god tumregel är också att en liten kostnadsmassa vanligen inte är lönsam att prissätta. Observera emellertid att det motsatta vanligen inte stämmer, dvs en stor kostnadsmassa innebär inte alltid att en prissättning är lönsam. Ovan pekade vi på detta förhållande när det gällde myndigheters

- 1) Möjligheten finns givetvis också att organisera bort internprisproblematiken. Bruzelius (1977) menar t ex att problem med internprissättning i vissa sammanhang inte kan lösas med bättre internprissystem utan istället bör lösas med hjälp av en översyn av organisationsstrukturen.
- 2) Jfr t ex Arvidssons (1971) diskussion av den s k "administrations-tröskeln", sid 89-90.

rådgivning. Ett annat exempel är tjänstebrevsrätten. Trots att volymen är stor, totalt för 1981/82 beräknades kostnaderna till mer än 580 miljoner kronor, så hävdar åtminstone postverket att en administration av en prissättning av denna rättighet skulle kosta mer än vad man kan förvänta sig få ut av en internprissättning.

Tumregler av ovanstående slag måste naturligtvis alltid användas med stor försiktighet. Det slutliga ställningstagandet om internprissättning skall ske eller ej måste alltid baseras på en bedömning av såväl kostnads- som intäktssidan. Tumreglerna kan emellertid användas för att få en första indikation på om prissättning överhuvudtaget kan bli aktuell. En djupare analys får sedan avgöra beslutet.

Det är således svårt att generellt uttala sig om när en internprissättning är lönsam. Detta måste bli en fråga som bedöms från fall till fall.

12.3 KARAKTERISTIK AV OLIKA SYSTEMUTFORMNINGAR

12.3.1 Ramlösningar eller logiker

Det finns många olika sätt att ur ett prissättningsperspektiv hantera flödet av interna prestationer mellan olika organisatoriska enheter. Vi har i våra studier träffat på ett flertal olika metoder och tillvägagångssätt, alltifrån att överhuvudtaget inte använda något pris till mycket sofistikerade förhandlingslösningar.

I internprissättningslitteraturen beskrivs också en mångfald av alternativa lösningar. Det som ägnats störst intresse i litteraturen är olika alterantiva prisbaser och de relativa för- respektive nackdelar dessa har. Men man har också lyft fram skillnader vad gäller för- eller efterkalkylerade värden, skall betalning ske, löpande betalning eller enbart slutsumma vid årets slut, vem skall fastställa priset etc.

När man skall utforma ett internprissystem måste man naturligtvis besluta sig i alla dessa dimensioner. Det kan emellertid vara intressant att diskutera utformningen i lite mer grova drag. Inte minst är detta intressant när man står i begrepp att påbörja ett konstruktionsarbete och är tveksam om var man vill och kan hamna. För att inte "drunk-

na" i tekniska detaljfrågor kan det vara mer framkomligt att diskutera utformning i grövre drag än enskilda dimensioner. Man har behov av *ramlösningar*.

Det finns ett stort antal möjliga utformningar. Går man bakom de olika tekniska utformningarna och söker efter mönster finner man olika huvudkategorier av internprisutformningar, olika ramlösningar. Dessa olika ramlösningar benämner vi *logiker*. I den fortsatta diskussionen skall vi urskilja tre olika logiker - *informationslogik*, *fördelningslogik* och *marknadslogik*¹⁾. I korthet innebär informationslogiken att uppgift lämnas men att ingen avräkning sker, fördelningslogiken att kostnader fördelas enligt t ex fördelningsnyckel och marknadslogiken att en reell marknadssituation skapas. Vi skall här nedan närmare karakterisera vad som kännetecknar respektive logik.

Informationslogik

Vid denna logik har man valt att ej fördela ut en levererande enhets kostnader. Vill man ändå ge kostnadsinformation får detta ske genom någon fri form för informationsgivning. En mottagare av prestationer från levererande enhet kan få kostnadsinformation på annat sätt än genom att få kostnaderna fördelade på sig eller bli debiterad dem. Den kostnadsinformation som behövs för att få en fullständig kostnadsbild i t ex priskalkyler, investeringskalkyler och andra besluts-kalkyler kan erhållas genom att mottagaren får information om kostnadsstorlek. En leverantör kan lämna statistiska uppgifter om förbrukning, sprida information om kostnaden för olika produkter etc. På detta sätt kan mottagaren av icke-prissatta prestationer ta hänsyn till hela kostnadsbilden i sina kalkyler, t ex genom att göra pålägg i priskalkyler.

- 1) Att man kan göra en uppdelning i dessa tre huvudkategorier stöds även i litteraturen. Frenckner talar t ex om tre olika tillvägagångssätt för prissättning av centrala organ:

Ibland sker ingen avräkning. Kostnaderna för de centrala organen får täckas av gemensamt uppnådda bidrag från olika rörelsegränar etc. I åter andra fall utfärdas tjänster endast på beställning och mot betalning till angivna eller i förhandling överenskomna priser... Slutligen kan vanlig kostnadsfördelning efter mer eller mindre schablonmässiga metoder förekomma.

(Frenckner, 1972, sid 15-16)

Fördelningslogik

Denna logik bygger på att kostnader fördelas ut enligt en mer eller mindre schablonmässig fördelningsgrund. Kostnadsfördelningen sker genom att mottagaren påföres en kostnad genom en redovisningstransaktion. Den fördelningsgrund man använder skall ge uttryck för hur prestationerna kommer olika mottagare till godo. Denna fördelningsgrund kan vara av olika slag, t ex arbetstid eller maskintid (tidsfördelning), antal, vikt eller yta (mängdfördelning) och material- eller tillverkningskostnad (värdefördelning)¹⁾. Karakteristiskt för fördelningslogiken är att fördelningsgrunden bestäms periodvis, t ex i samband med budgetfastställande, och förändras sedan vanligen ej under den löpande perioden. Detta ger till konsekvens att den enskilde mottagarens möjlighet att påverka den från leverantören påförda kostnaden blir begränsad. Påverkansmöjligheten finns i samband med beslut om val av fördelningsnyckel. Under den löpande perioden kan den enskilde mottagaren ej direkt påverka sin andel av kostnaderna. En enskild mottagares sparsamhet med utnyttjandet av den levererande enhetens prestationer kommer alla mottagare till godo i proportion till storleken på respektive mottagares fördelningsnyckel.

Marknadslogik

Vid marknadslogiken är tanken att mottagaren skall agera som vid en reell köpsituation. Det skall råda ett affärsförhållande som mellan två parter på en extern marknad. Det utmärkande för marknadslogiken är att respektive mottagande enhet löpande under en period självt kan ta ställning till om man vill utnyttja en leverantörs prestationer eller ej. Påverkan sker härmed vid varje enskilt köptillfälle. Den mottagande enheten blir härmed debiterad i proportion till den faktiska förbrukningen av prestationen under en period²⁾.

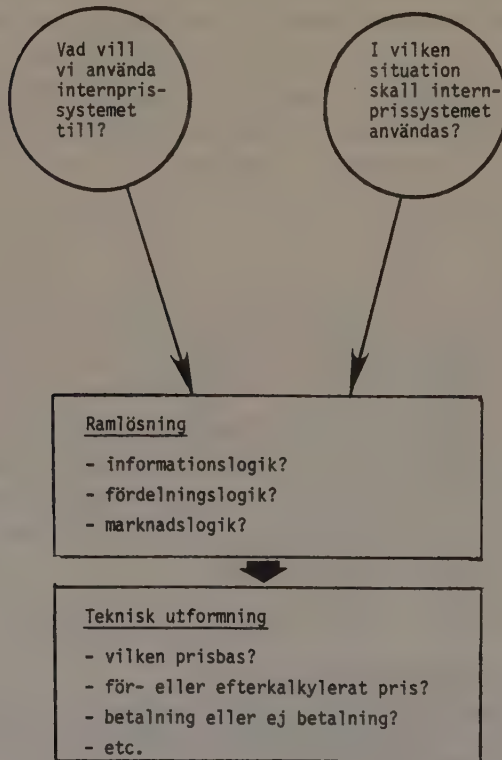
1) Se t ex Johansson & Samuelson (1982) sid 152.

2) Inom ramen för marknadslogiken kan internprissystemet sedan utformas på en rad olika sätt. Den kanske viktigaste distinktionen är här mellan system som bygger på av leverantören på förhand fastställda priser och system där leverantör och mottagare i förhandling gemensamt fastställer priset.

Ytterligare en distinktion inom marknadslogikens ram kan göras mellan system där mottagaren löpande fattar beslut om inköp och system där leverantör och mottagare beslutat om ett ramavtal för en viss period och där själva avräkningen sedan hanteras i form av avrop vid leverans.

12.3.2 Hur välja logik - utgångspunkter

Logiken är en ramlösning och utformningsproblemet (vilket internpris-system) kan sägas bestå i att välja logik. Olika logiker är olika bra på att hantera olika problem eller uppgifter. Beroende på vad man vill använda internprissystemet till skall man följaktligen välja olika logik. Valet är emellertid inte helt fritt. Främst marknadslogiken ställer krav på olika situationella förhållanden som inte alltid är för handen. Det slutliga valet av logik måste således bestämmas dels utifrån ett avgörande av vad man vill använda internprissystemet till och dels med ett beaktande av den situation som systemet skall verka i. Sammanfattningsvis kan alltså utformningsproblemet principiellt karakteriseras som i figur 12.1 nedan.



Figur 12.1: Karakteristik av utformningsproblemet.

12.4 HUR ANVÄNDA INTERNPRISINSTRUMENTET - ETT UPPGIFTSPERSPEKTIV

12.4.1 Viljemomentet viktigt

Enligt vad vi kunde konstatera i avsnitt 12.2 är avgörandet om internprissättning skall ske eller ej i många stycken en fråga om den förväntade "lönsamheten" av en prissättning. Vi vill emellertid poängtera att valet inte enbart är en "lönsamhetsfråga". Valet är också beroende av huruvida en internprissättning i det enskilda fallet skulle ligga i linje med både sättet att i övrigt styra de inblandade organisationerna och sättet att i allmänhet använda internpriser inom organisationen.

I valet finns således även ett *viljemoment*. Skulle det exempelvis förekomma ett prestationsflöde mellan två affärsverk, som det av lönsamhets-skäl inte vore befogat att prissätta, skulle man förmodligen trots detta välja att arbeta med en prissättning. Ett skäl för detta skulle kunna vara att man vill understryka affärsförhållandet mellan verken. Skulle det däremot vara ett prestationsflöde mellan ett departement och en myndighet skulle man förmodligen inte prissätta detta, även om det "lönsamhetsmässigt" vore försvarbart. Detta då man av tradition mycket sällan prissätter denna typ av flöde.

Viljemomentet är således av avgörande betydelse för hur man skall utforma internprissystem. Detta genom att den utformning man väljer att arbeta med måste vara uppbyggd så att den klarar av att hantera de problem (uppgifter) man *vill* att internprissättningen skall vara en del i hanterandet av.

12.4.2 Vad skall internprisinstrumentet användas till?

En övergripande frågeställning av central betydelse är följaktligen vad man inom statsförvaltningen vill använda internprisinstrumentet till.

Vi bör i detta sammanhang vara medvetna om att internprisinstrumentet kan användas olika i den meningen att man kan välja att tilldela instrumentet olika uppgifter eller kanske riktigare, att man kan välja att lägga tonvikt på olika uppgifter.

Kopplat till de argument vi diskuterade ovan kan detta val av tonvikt sägas omfatta avgöranden av:

- Vilken vikt skall läggas vid externa aspekter?
- Skall internprissättningen ha en roll i den administrativa styrningen?
- Och i så fall vilken roll i den administrativa styrningen?

De externa aspekterna sammanhänger med att man kan vilja eliminera orättvisor av att inte beakta en "extern" resursförbrukning i priskalkyler och vad det innebär för konkurrenssituationen och för fördelningen av betalningsbördan. De externa aspekterna sammanhänger också med att man kan vilja garantera en finansiering och en "riktig" information till mottagande myndighets kunder. Genom internprissättning kan man skapa förutsättning för att mottagande myndighet i sina externa priskalkyler beaktar även "externa" kostnader, dvs i detta fall kostnader i tidigare led.

Även om man inom statsförvaltningen inte väljer att enbart tilldela internprissättningen en roll i hanterandet av externa aspekter, utan även vill arbeta med internprissättningen i den administrativa styrningen kan de externa aspekterna bli av betydelse. Ställs t ex krav på att prisdifferentiering inte får ske eller krav på att självkostnadsprissättning även skall användas för interna prestationer, minskar givetvis möjligheterna att utnyttja internprissättning i den administrativa styrningen.

Vilka möjligheter det finns att förena de båda önskemålen beror emellertid också på vilken roll man väljer att tilldela internprissättningen i den administrativa styrningen.

12.4.3 Två olika roller i den administrativa styrningen

I vår syn på internprissättning som instrument i den administrativa styrningen är vi starkt påverkade av de idéer som Watson & Baumler fört fram om internprissättningens koppling till en organisations behov av differentiering och integration¹⁾. Enligt dessa författare spelar internprissättningen en roll både för differentieringen och för integrationen av en organisation.

1) Författarna presenterar sina idéer i en kort artikel, Watson & Baumler (1975). Även om man inte preciserar kopplingarna mellan internprissättning och differentiering - integration i så hög usträckning, har artikeln fått ett stort genomslag i internprislitteraturen. Artikeln finns refererad i flertalet av de artiklar som berör internprissättningsproblematiken och som publicerats efter 1975. Vi har inte kunnat finna några författare som tar upp och kritiserar Watson & Baumlers idéer.

... we suggested the management accounting system can be designed to enhance the organizational differentiation achieved or to facilitate organizational integration. The transfer pricing mechanism, being part of the management accounting system, can be used to enhance organizational differentiation and to facilitate organizational integration.

(Watson & Baumler, 1975, sid 473)

Kopplat till Watson & Baumlers idéer menar vi att internprissättning kan stödja en differentiering. Detta genom att frikoppla enheter från internprestationsberoenden såväl *resultatmässigt* som *beslutsmässigt*. Resultatmässigt är frikopplingen väsentlig då internprestationsberoenden innebär att kostnader för interna prestationer, som egentligen hör samman med verksamheten i de internprestationsmottagande enheterna och således i linje med detta borde påföras dessa, ligger hos leverantören. Ett sätt att hantera detta problem och få en resultatmässig frikoppling av enheterna är att via ett internpris på levererade prestationer överföra kostnader på de internprestationsmottagande enheterna. Beslutsmässigt innebär internprestationsberoenden att en verksamhet som har betydelse för internprestationsmottagande enheter ligger utanför deras kontroll och ansvar. I lönsamhetsorienterade organisationer är dessa frikopplingsaspekter centrala. Men även i statsförvaltningen kan de vara betydelsefulla. Den resultatmässiga frikopplingen kan ha betydelse vid t ex olika bedömningar av en myndighet eller i samband med framtagandet av kostnadsbilder för politikområden. Den beslutsmässiga aspekten kan vara av betydelse inte minst i samband med budgetprocessen och i samband med anslagsäskanden.

Även om en internprissättning kan stödja differentiering ligger dess betydelse förmodligen främst i att stödja hanterandet av en organisations integrationsbehov¹⁾. Watson & Baumler konstaterar också att

The amount of differentiation required is determined primarily by technological and environmental demands, and an organization's adaptation to these demands is reflected in the first instance by the organizational design. The accountant, in designing the management accounting system, needs to consider the requisite degree of differentiation as a constraint. That is, the accountant cannot create or demand differentiation when behavioral factors dictate otherwise.

(Watson & Baumler, 1975, sid 469)

1) Tolkat i termer av differentiering och integration är det också främst integrationsaspekten man i internprislitteraturen tagit fasta på. I internprislitteraturen talar man vanligen om integrationsaspekter i termer av "målöverensstämmelse".

Givet graden av differentiering består uppgiften för det administrativa styrsystemet, varav internprissystemet är ett delsystem, således främst i att integrera organisationen.

Det kanske viktigaste integrationsbehovet som en internprissättning kan vara en del i hanterandet av är förmodligen integrationen av ageranden i levererande och mottagande enheter när det gäller interna prestationer. I kapitel 5 diskuterade vi detta behov i termer av att man i statsförvaltningen hade behov att styra såväl köpare som säljare och att internprissättningen kan vara ett instrument för att hantera dessa behov¹⁾. Detta dels via en informationsaspekt och dels via en incitamentsaspekt.

När det gäller internprissättningens utnyttjande i detta sammanhang är det viktigt att poängtera att internprissättning enbart kan vara *ett* instrument *bland flera* som används. Internprissättningen klarar inte ensamt av att hantera hela problematiken utan kan enbart vara ett *stödande* system. Det är vidare viktigt att poängtera att man för att få en fungerande problemhantering måste välja en "totallösning" där olika instrument verkar i samma önskade riktning.

När man skall ta ställning till hur internprissättningen skall utnyttjas måste man således beakta både vilka andra instrument som användes och den "totallösning" man vill arbeta med. Vi har här inte ambitionen att göra en uttömmande analys av vilka olika kombinationsmöjligheter som finns. Vi vill emellertid poängtera och lyfta fram den frihet som finns när det gäller att välja "totallösning" och kopplingen mellan val av "totallösning" och internprissättningens roll.

Studerar man hur olika organisationer hanterar integrationsbehoven i internprestationssammanhang finner man också många olika lösningar, vilket bl a visar sig i att de administrativa styrsystemen ser olika ut i olika organisationer. Går man bakom systemutformningarna och rensar dessa kan man emellertid framskymta två principiellt olika sätt

1) Se avsnitt 5.2.

att hantera problemen via planering respektive via marknadskrafter¹⁾. Vi kan tala om två problemlösningssfilosofier.

- *Planhushållningsfilosofi:*

Integration uppnås genom en administrativ beslutsprocess byggd på planering. Honnörsordet är planering. Implicit i denna lösning ligger att ansvaret för hanterandet av problemen åligger centrala instanser och att levererande och mottagande enheter har en relativt begränsad handlingsfrihet.

- *Marknadshushållningsfilosofi:*

Integration uppnås genom att verksamheten utsätts för en marknadsmekanism. Honnörsordet är konkurrens. De mottagande enheterna har stor frihet att avgöra köpbeslut och ansvaret är decentraliserat.

Det som främst skiljer dessa olika problemlösningssfilosofier åt är det ansvar och den frihet som leverantör respektive mottagare tilldelas vad gäller produktions- och konsumtionsbeslut. Med en planhushållningsfilosofi tilldelas dessa en passiv roll som informationsavlämnare och effektuare av uppgjorda planer. Det som behövs här är information till centrala beslutsfattare och mekanismer som garanterar att agerandet följer uppgjorda planer. Med en marknadshushållningsfilosofi tilldelas leverantörer och mottagare en aktiv roll som beslutsfattare. Med denna filosofi blir det viktigt att konstruera system som stärker den lokala beslutsrollen och system för informationsöverföring lokalt. Det blir också viktigt att bygga upp skyddsnät eller mekanismer som garanterar att det lokala agerandet ligger i linje med "totalorganisationens mål". Detta ställer krav på informationssystem som ger centrala beslutsfattare en möjlighet att följa enskilda enheters utveckling i förhållande till mål. Men det ställer också krav på system som garanterar att enskilda beslut ligger i linje med totalorganisationens mål.

Oavsett vilken filosofi man väljer att arbeta efter kan det vara aktuellt med en internprissättning. Den roll internprissättning tilldelas varierar

1) Vi har här valt att ta upp två principiellt motstående lösningar. Naturligtvis finns en stor mängd mellanformer för styrning. Arvidsson talar t ex om styrformerna total central planering, budgetstyrning, styrning med internpriser samt kvantitets- och prisdecentralisering. Se Arvidsson (1971) sid 9-10.

emellertid beroende av vilken filosofi man arbetar efter. Vi kan med utgångspunkt från problemlösningssilosofierna skilja mellan att internprissättningen tilldelas en *planeringsroll* respektive en *marknadsroll*.

Om man väljer att arbeta med en planhushållningsfilosofi skall internprissättningen stödja den administrativa beslutsprocess som karakteriserar denna filosofi. Detta främst genom att fungera som avsändare av information till centrala beslutsfattare. Internprissättningen får en planeringsroll. Väljer man istället att arbeta med en marknadshushållningsfilosofi skall internprissättningen stödja organisationens decentrala beslutsprocess. Detta främst genom skapandet av en intern marknadsmekanism. De lokala enheterna förväntas basera sitt agerande utifrån den information och det incitament internprissättningen ger. Internprissättningen får en marknadsroll.

I statsförvaltningen kan vi finna exempel på båda typerna av internprissättning. SIPU och Sveriges geologiska undersökning är exempel på myndigheter där pris använts med en marknadsroll. Mottagande myndighet skall här agera som köpare och förväntas bestämma volym och välja prestation utifrån de priser som erbjuds. Levererande myndigheter skall agera som säljare och förväntas anpassa sitt utbud efter den efterfråga man möter. Detta kan jämföras med avräkningen mellan riksförsäkringsverket och statens löne- och pensionsverk och prissättningen när det gäller SMHI:s flygväderstjänster åt luftfartsverket. Här är det inte fråga om att "simulera" en marknad utan en fråga om att fördela ut leverantörens kostnader på prestationsmottagaren.

Utan att fördjupa oss i en vidare analys kan vi konstatera att internprissättningens betydelse för hanterandet av integrationsbehoven är olika beroende på den roll som tilldelas internprissättningen. Tilldelat en marknadsroll blir internprissättningen ett av de centrala instrumenten, medan internprissättning tilldelad en planeringsroll blir av betydligt mer underordnad betydelse.

Skillnader i roll återspeglar sig naturligtvis också i den konkreta utformningen av internprissystemen. Den stora skillnaden konstruktionsmässigt ligger i att man utnyttjar instrumentets påverkansmöjligheter i olika hög grad. En marknadsroll innebär en aktiv användning av instrumentets påverkansmöjligheter. Internprissättningen skall påverka (ge effek-

ter på) leverantörers och mottagares ageranden och tyngdpunkten måste därför ligga på *incitamentskapandet*, dvs instrumentets förmåga att motivera de agerande att *agera* i en önskad riktning. En planeringsroll innebär en mer passiv användning av instrumentets påverkansmöjligheter. Registreringen av resursförbrukningen och den information denna ger uppåt i organisationen är här det centrala. Internprissättningen kan emellertid även med denna roll få en inverkan på agerandet, om än begränsad. Detta genom att interna mottagare genom att belastas med kostnader får ett incitament att *reagera* på prisinformationen.

- Planeringsroll:

Genom internprissättningen vill man få en registrering av den externa förbrukningen på den interna mottagaren. Detta för att man skall få en riktig bild av mottagarens resursförbrukning. Men också för att mottagaren skall få ett incitament att såväl hushålla med resurser som att reagera på leverantörens olika produktionsbeslut och kostnadsnivå.

- Marknadsroll:

Genom internprissättningen vill man "simulera" en intern marknad. Den interna mottagaren skall ha ett avgörande inflytande på sina konsumtionsbeslut och härigenom också på leverantörens produktionsbeslut. Mottagaren skall inte bara reagera på prisinformationen utan också agera, dvs basera sina konsumtionsbeslut på prisinformationen.

12.4.4 Aktiv eller passiv användning?

Sammanfattar vi resonemanget ovan kan vi konstatera att man kan välja att i olika grad utnyttja sig av internprissättning för hanterandet av organisationens behov av integration. Antingen väljer man en aktiv användning och betonar incitamentskapandet och instrumentets styreffekter eller så väljer man en mer passiv användning och nöjer sig med kostnadsregistrering och eventuella "ropa till"-effekter.

Kopplar vi detta till statsförvaltningens övergripande valproblem är en central fråga om man i en och samma användning av internprissystem kan

förena de krav som ett utnyttjande av internprissättning i den administrativa styrningen ställer med de krav som en extern roll ställer.

Utan att fördjupa oss i en detaljanalys kan vi slå fast att konflikten mellan de båda önskemålen framstår som liten om man vill arbeta med en planeringsroll medan det kan bli problem att förena en marknadsroll med en extern roll.

Frågan om vad man i svensk statsförvaltning skall använda internprissättningen till framstår således som en fråga om att välja mellan:

- en *aktiv användning* av internprissättningen i den administrativa styrningen, dvs tilldela internprissättningen en marknadsroll och givet detta minimera den negativa inverkan som en sådan användning eventuellt har på externa önskemål.
- en *passiv användning* av internprissättningen i den administrativa styrningen, dvs internprissättningen tilldelas en planeringsroll där externa önskemål tillgodoses men där eventuella behov av administrativ styrning får hanteras med andra instrument.

13 SITUATIONENS BETYDELSE VID UTFORMNING AV INTERN- PRISSYSTEM

13.1 SITUATIONEN INVERKAR PÅ VALMÖJLIGHETERNA

Vi kunde i föregående kapitel konstatera att det finns olika logiker eller huvudkategorier av internprisutformningar. Vidare kunde vi konstatera att det finns ett antal problem som internprissättningen kan vara en del i hanterandet av. Utformningsproblemet karakteriserades som en fråga om att välja logik givet uppgift. Vi poängterade emellertid också att man kan välja att lägga tyngdpunkt på olika uppgifter. Beroende av vilka uppgifter man lägger tyngdpunkt på kan man skilja mellan att internprissättningen tilldelas en extern roll, en planeringsroll respektive en marknadsroll. Före det man kan ta ställning till logik måste man följaktligen ta ställning till vilken roll man vill tilldela instrumentet.

Även om valet av logik primärt bör ske utifrån vad man vill använda instrumentet till, kan valet ej ske frikopplat från de förutsättningar som situationen ger. I kapitel 1 konstaterade vi att situationen inverkar både på vad som är önskvärt och på vad som är möjligt att utnyttja internprissättning till. I detta kapitel skall vi främst fokusera den senare aspekten och se närmare på sambandet mellan logik och de möjligheter situationen ger. Diskussionen förs dels utifrån en karakteristik av olika sk prestationsituationer (avsnitt 13.3) och dels utifrån en karakteristik av situationen byggd på de situationsfaktorer vi identifierat i köpagerandestudien (avsnitt 13.4). Avslutningsvis tar vi upp och diskuterar möjligheter att förändra förutsättningarna. Genom att förändra de situationella förhållandena finns möjlighet att skapa förutsättningar för utnyttjandet av logiker (avsnitt 13.5 och 13.6). Vi skall emellertid inledningsvis diskutera sambandet mellan val av logik och roll (avsnitt 13.2).

13.2 SAMBANDET MELLAN LOGIK OCH ROLL

Vad finns det då för tekniska möjligheter att utforma internprissystemet så att man kan tilldela instrumentet de roller vi tidigare presenterat? Anknyter vi till de logiker vi diskuterade i avsnitt 12.3 kan vi konstatera att olika logiker har olika förutsättningar att "framkalla" olika roller.

Informationslogiken kan här karakteriseras som ett sätt att hantera prestationsflödet så att främst instrumentets externa roll beaktas. I någon mån kan en informationsöverföring ha betydelse för den administrativa styrningen, t ex kan kostnadsinformation användas i investeringskalkyler, kalkyler för tillverkningsbeslut etc. Den interna aspekten är dock i informationslogiken klart underordnad den externa.

Om vi fokuserar fördelningslogiken och marknadslogiken kan vi konstatera att det med dessa logiker alltid går att beakta den externa rollen¹⁾ och att en användning av dem även ger möjligheter till att utnyttja instrumentet i den administrativa styrningen. Fördelningslogiken är den ramlösning för internprisutformning som främst poängterar instrumentets planeringsroll medan marknadslogiken är den utformning som är naturlig att arbeta med om man vill betona internprisinstrumentets marknadsroll. Resonemanget sammanfattas i figur 13.1 nedan.

Logik Roll	Informationslogik	Fördelningslogik	Marknadslogik
Extern roll	X	X	X
Planeringsroll	(X)	X	
Marknadsroll			X

Figur 13.1: Möjliga val av logik utifrån önskemål om roll

Vi kan därmed konstatera att om man enbart är intresserad av att beakta externa aspekter av instrumentet så är en informationslogik tillräcklig. Vill man däremot utnyttja instrumentet som hjälpmedel i den administrativa styrningen får man välja mellan fördelningslogik och marknadslogik.

1) Detta då det främst är en komponent i internprissystemet (prisbasen) som avgör möjligheten att hantera de externa aspekterna. Denna komponent kan vid val av fördelnings- respektive marknadslogik utformas så att både interna och externa aspekter beaktas.

13.3 PRESTATIONSSITUATIONENS BETYDELSE

13.3.1 Karaktären på prestationen

Vi har tidigare konstaterat att ett viktigt förhållande vid utformning av internprissystem är att man kan välja en viss logik för systemet. Detta val mellan logiker är emellertid inte fritt. Det är inte säkert att en viss önskad logik alltid kan väljas i alla situationer. En av de faktorer som inverkar på valet av logik är *prestationssituationens* utformning¹⁾. Med prestationssituation avser vi här två saker, dels karaktären på prestationen och dels utformningen av påverkansmöjligheter på prestationen. I begreppet prestationens karaktär lägger vi förhållanden som avser sambandet mellan prestationen och den mottagande enheten medan påverkansmöjlighetens utformning avser den möjlighet köparen har att påverka sitt köp vad avser val av volym, leverantör och utformning av prestation.

Utformningen av prestationssituationen har sin främsta betydelse då man önskar använda marknadslogiken. Hur prestationssituationen är utformad begränsar friheten att välja mellan olika logiker och gör att det i vissa situationer är omöjligt att använda marknadslogiken.

Vi har funnit det användbart att göra en klassificering av prestationer utifrån två prestationskaraktäristika. Det är en uppdelning dels utifrån om prestationen kan sägas ha ett identifierbart samband med verksamheten i den mottagande enheten, dvs vara "riktad" mot den mottagande enheten och dels utifrån om prestationen då den är "riktad" kan sägas vara kopplad till något påverkbart behov²⁾ hos den mottagande enheten eller ej. Utifrån denna uppdelning kan vi tala om tre grupper eller klasser av prestationer vilka vi benämner *samordningsprestationer*, *ej påverkbara prestationer* och *påverkbara prestationer*.

1) Med utgångspunkt i hur prestationssituationen är utformad kan vi göra en första "grov" uppdelning av interna prestationsflöden. Dessa grupper av prestationsflöden har olika karaktär och ger därmed olika förutsättningar för internprissättning. I våra empiriska studier har vi främst studerat förutsättningarna för en grupp av prestationer, s k påverkbara prestationer. Denna grupp torde också vara den intressantaste då den dels innefattar en mycket stor andel av de interna prestationerna och då den dessutom är den grupp där valet av konstruktion är mest problematiskt. Detta då man här har mycket stor frihet att välja utformning av internprisinstrumentet.

2) För en diskussion av påverkbarhetsbegreppet se t ex Östman (1982) sid 75-79.

Samordningsprestationer

Denna grupp av prestationer karakteriseras av att de ej kan ligga decentralt i statsförvaltningen då prestationerna är av samordningskaraktär. Prestationerna kan inte sägas vara riktade mot någon enskild myndighet utan är snarast till för statsförvaltningen som helhet. Vidare finns det ej heller något direkt samband mellan verksamheten i mottagande enhet och prestationernas omfattning.

Bland exempel på samordningsprestationer i statsförvaltningen kan nämnas olika enheter för ledning av statsförvaltningen, t ex riksdag, regering, departement etc. I egenskap av arbetsgivare ställs krav på statsförvaltningen att agera enhetligt utåt. De prestationer statens arbetsgivarverk utför kan därför ses som samordningsprestationer. Även inom andra myndigheter utförs prestationer som är av samordningskaraktär. Detta gäller t ex vissa verksamheter inom riksrevisionsverket (t ex riksredovisningen), statskontoret (centrala utvecklingsprojekt etc) och SIPU (bl a undersökningar om utbildningsbehov).

Ej påverkbara prestationer

Till skillnad från samordningsprestationerna karakteriseras denna grupp av att produktionen av prestationerna kan utföras av den mottagande myndigheten men av kostnadsskäl och för att erhålla stordriftsfördelar har man valt att lägga produktionen centralt. Prestationen är riktad mot den mottagande enheten, dvs prestationen utförs primärt för en enskild myndighet. Det finns således ett konstaterbart samband mellan produktionen av prestationen och den enskilda myndigheten. Det samband som finns mellan verksamheten i den mottagande enheten och prestationen är dock ej påverkbart, dvs den mottagande myndigheten kan ej aktivt påverka sitt behov av prestationen och ej heller sitt val av alternativ produkt eller leverantör.

Exempel på ej påverkbara prestationer kan vara t ex de prestationer som utförs av statens löne- och pensionsverk, Stiftelsen statshälsan och statens arbetsmarknadsnämnd. Vidare kan som exempel tas upp det system som gäller för standardversionerna av det statliga löneuträkningssystemet (SLÖR) och det personaladministrativa informationssystemet (PI). Även det system som gällt för hyresdebitering från KBS fram till 1982 är ett exempel på ej påverkbar prestation.

Påverkbara prestationer

För denna grupp av prestationer gäller att prestationen är riktad mot en eller flera myndigheter, dvs samband finns. Dessutom gäller att detta samband är påverkbart. Den enskilda myndigheten kan således själv aktivt påverka sitt behov av prestationer från levererande enhet. Vidare kan den också i olika grad påverka vad som skall köpas och från vem.

Bland exempel på prestationer i denna grupp kan nämnas merparten av de prestationer som det redogörs för i Taxor och avgifter. Av centralt producerade prestationer kan nämnas ADB-prestationer (t ex hyra via statskontoret, datakörningar hos DAFA och ADB-tjänster via statens löne- och pensionsverk), utbildning från SIPU och vissa redovisningsrutiner i system S. En annan stor grupp är de som karakteriseras av en stor köpare. Bland dessa kan nämnas relationen mellan sveriges geologiska undersökning och nämnden för statens gruvegendom, mellan statens väg- och trafikinstitut och statens vägverk etc. Till denna grupp hör även merparten av de prestationsflöden vi studerat i våra tre myndighetssystem.

13.3.2 Olika grad av påverkbarhet

I enlighet med vad vi kunde konstatera ovan kännetecknas prestations-situationen både av karaktären på prestationen och av vilken grad av påverkbarhet som finns. Med påverkbarhet menas här vilken möjlighet en köpare har att påverka sitt köpbeslut vad avser volym- och alternativval. Påverkbarheten beror både på vissa givna externa förhållanden (t ex finns andra leverantörer?) och av statsmakterna vald utformning (t ex tillåts andra leverantörer?). De olika former av påverkbarhet som finns kan uppdelas i möjlighet till volympåverkan och möjlighet till alternativpåverkan. Med volympåverkan menar vi den möjlighet en mottagande enhet har att påverka den volym av prestationen han behöver. Alternativpåverkan avser den möjlighet det finns att erhålla alternativa utformningar av själva prestationen respektive välja vem som skall utföra och leverera prestationen.

Möjlighet att påverka alternativ utformning av prestationen innebär att mottagande enhet kan välja olika sätt att få uppfyllt ett visst behov i organisationen. Frihet finns att välja mellan olika utformning av prestationen vad avser kvalitet, servicegrad, detaljutförande etc. Möjlighet

till påverkan av alternativ leverantör av prestationen innebär att mottagande enhet kan välja mellan olika inköpsställen. Frihet finns att välja köp av prestationen från någon myndighet, inköp av prestationen från privat leverantör eller att själv utföra prestationen.

13.3.3 Olika prestationssituationer - olika logiker

Valet av logik sker utifrån vilken roll man vill tilldela internprissättningen. Dock är valet mellan de olika logikerna, som konstaterats ovan, inte oberoende av situationen. Den prestationssituation som internprestationen befinner sig i begränsar möjligheterna att välja mellan olika logiker. I figur 13.2 nedan illustreras sambandet mellan prestationssituation och val av logik.

Logik Prestationssituation	Informationslogik	Fördelningslogik	Marknadslogik
Samordningsprest.	X	(X)	
Ej påverkbara prest.	X	X	
Påverkbara prest.	X	X	X

Figur 13.2: Möjliga val av logik i olika prestationssituationer

På ett övergripande plan kan man konstatera att vad gäller samordningsprestationer och ej påverkbara prestationer är marknadslogiken ej möjlig att använda. En utformning av internprissystemet måste istället ske utifrån antingen informationslogiken eller fördelningslogiken. Detta då några påverkansmöjligheter ej finns och förutsättningarna för en fungerande marknadslogik därmed inte är uppfyllda. Vad gäller prestationer med påverkbart behov är däremot alla logikerna möjliga att välja. I denna situation är det kritiskt avgörande för valet av logik istället vilken frihet man kan och vill ge de köpande enheterna att själva bestämma över köpbesluten, tillsammans med vilken roll man vill tilldela internprissystemet. En mer detaljerad redogörelse för vilka logiker som är möjliga respektive lämpliga i olika situationer ges nedan.

Samordningsprestationer

För denna kategori av prestationer gäller att något direkt samband ej finns mellan verksamheten i den mottagande enheten och prestationens omfattning. Den mottagande enheten har ej möjlighet att påverka volymen av prestationen och kan ej heller välja alternativ utformning av prestationen eller alternativ leverantör.

Då det härigenom inte finns några valmöjligheter för mottagande enhet finns heller inte någon anledning att arbeta med marknadslogiken. Valet av logik blir i detta fall en fråga om att välja antingen informationslogik eller fördelningslogik. Ett problem med valet av fördelningslogik är att det för samordningsprestationer gäller att inget identifierbart samband finns mellan den levererade prestationen och mottagande enhet. Någon "rättvisande" fördelningsnyckel kan således ej användas. Vill man ändå använda sig av fördelningslogiken kan man välja en neutral nyckel (fördelning utifrån mottagarens budget, antal anställda etc) utan ambition att spegla något samband mellan leverantör och mottagare.

Syftet med både fördelningslogiken och informationslogiken är att man dels vill tillgodose de externa aspekterna och dels upplysa utnyttjaren om kostnaden för prestationen. I valet mellan informationslogik och fördelningslogik gäller att fördelningslogiken ger köparen en något mer aktiv roll i det han genom att bli påförd kostnader uppmuntras att reagera om den levererande enhetens prestationer uppfattas vara för dyra. Detta får emellertid vägas mot de troligen något större administrativa kostnader fördelningslogiken medför relativt informationslogiken.

Ej påverkbara prestationer

Prestationerna i denna kategori kännetecknas av att det finns ett samband mellan mottagande enhet och prestationen, men den mottagande enheten kan ej påverka detta samband. Någon möjlighet finns således ej för mottagaren att direkt påverka den volym av prestationen som den levererande enheten producerar och som levereras till mottagaren.

De förutsättningar som marknadslogiken kräver kan därmed ej sägas vara uppfyllda varför valet av logik står mellan fördelningslogik och informationslogik. Valet mellan dessa båda logiker kan ske utifrån motsvarande aspekter som vad gällde samordningsprestationerna. Det specifika med denna prestationskategori är att förutsättningarna för val av fördel-

ningslogiken är bättre. Detta då det finns ett identifierbart samband mellan prestationen och verksamheten i den mottagande enheten, varför en "riktig" kostnadsuppdelning kan ske.

Påverkbara prestationer

För denna kategori av prestationer gäller att det finns ett direkt samband mellan verksamheten i den mottagande enheten och prestationen. Mottagarens behov definieras av verksamheter inom enheten som är påverkbara. Detta innebär att den mottagande enheten kan påverka utnyttjandet av prestationen. Möjligheten till påverkan på prestationen varierar emellertid mellan olika situationer. Vi kan här urskilja tre huvudtyper av påverkansgrad:

- Volympåverkan men ej alternativpåverkan
- Alternativpåverkan men ej volympåverkan
- Både volympåverkan och alternativpåverkan.

Valet mellan de olika logikerna kan här betraktas som helt öppet vad avser prestationssituationens utformning. Förutsättningar finns för alla tre logikerna. Förutsättningar för marknadslogiken är emellertid bäst företrädda i den sistnämnda situationen, dvs både möjlighet till volympåverkan och alternativpåverkan. I denna situation är således valen vad avser volym, leverantör och prestationsutformning fria.

Vi kan således konstatera att prestationssituationen i mycket ringa utsträckning påverkar valet av logik för de påverkbara prestationerna. Istället måste man ta utgångspunkten i vilken roll man vill ge internprisinstrumentet. Vill man hantera de interna styrproblemen med tyngdpunkten i planeringsarbete (planeringsroll) står således valet mellan informationslogik och fördelningslogik. Vill man istället att marknadskrafter skall utnyttjas för att erhålla en önskad intern styrning (marknadsroll) är istället en internprisutformning byggd på marknadslogiken det naturliga.

Valet av logik kan även diskuteras utifrån vilken roll man vill ge köparen i den interna styrningen. En användning av informationslogiken innebär att mottagaren endast informeras om kostnader medan fördelnings-

Logiken även innebär vissa incitament att reagera. Genom att mottagaren påföres en kostnad från leverantören ökas incitamentet att reagera. En användning av fördelningslogik på påverkbara prestationer kan även innebära att mottagaren får incitament att agera, t ex genom att minska inköpen. Denna besparing kommer emellertid inte mottagaren helt till godo utan bara om leverantören lyckas minska sina kostnader och i så fall bara i proportion till fördelningsnyckelns storlek. I marknadslogiksfallet får mottagaren dock hela besparingen, varför incitamentet att även agera här kan sägas vara större.

13.4 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KÖPAGERANDEEFFEKTER PÅVERKAR VALET AV MARKNADSLOGIK

I avsnittet ovan har vi diskuterat val av internprislogik utifrån krav på identifierbarhet och påverkansmöjlighet. Vi kunde konstatera att ett val av marknadslogik som princip för internprissättning kräver både identifierbarhet och någon form av påverkansmöjlighet. Vi kunde också konstatera att ju större påverkansmöjlighet som karakteriserar prestationssituationen desto bättre synes också förutsättningarna för marknadslogiken vara uppfyllda.

Viktigt att notera är emellertid att påverkansmöjlighet inte är liktydigt med att en internprissättning kommer att leda till effekter. Sambandet mellan internprissättning och effekter är som köpagerandestudien visat inte oproblematiskt.

Vid val av logik måste man följaktligen även beakta vilka möjligheter det finns att få önskade effekter. Observera att detta är kritiskt främst om man önskar arbeta med en marknadslogik. I de fall man önskar arbeta med en marknadslogik måste således en bedömning av förutsättningen för effekter göras.

De situationsfaktorer vi identifierat i köpagerandestudien¹⁾ kan härvid fungera som bedömningspunkter. Utifrån de situationsfaktorer som vi funnit haft betydelse kan två typsituationer karakteriseras där förutsättningarna för köpagerandeffekter och härmed marknadslogik är goda respektive dåliga. Typsituationerna presenteras i figur 13.3 nedan.

1) Se avsnitt 9.2 och 9.3.

Förutsättningarna för köpagerande-effekter goda	Förutsättningarna för köpagerande-effekter dåliga
- starkt resursbehov - stor användbarhet av resurser - stor resursrörlighet - svag regleringsgrad för aktiviteten - låg prioritet för aktiviteten - svag organisatorisk koppling för aktiviteten	- svagt resursbehov - liten användbarhet av resurser - liten resursrörlighet - stark regleringsgrad för aktiviteten - hög prioritet för aktiviteten - stark organisatorisk koppling för aktiviteten.

Figur 13.3: Två typsituationer avseende förutsättningar för köpagerande-effekter.

Även om en situation utifrån karakteristiken ovan kan betraktas som att det finns goda förutsättningar för köpagerandeeffekter är detta ändå ingen garanti för effekter. Det vi kan konstatera är enbart att förutsättningarna i dessa dimensioner i varje fall inte motverkar en effektgivning.

De ovan presenterade situationsfaktorerna skall naturligtvis inte enbart ses som faktorer vilka är viktiga att beakta om man funderar över att välja en marknadslogik. De situationella faktorerna ovan kan i hög usträckning förändras om man vill skapa förutsättningar för en fungerande intern marknad, dvs det är i många sammanhang möjligt att aktivt skapa förutsättningar för att få en väl fungerande marknadslogik.

13.5 PAVERKANSMÖJLIGHETER PÅ PRESTATIONSSITUATIONEN

13.5.1 Möjlighet att aktivt skapa förutsättningar för val av viss logik

Vi har tidigare noterat betydelsen av att inte se prestationssituationen som given. Det är viktigt att vara medveten om att prestationssituatio-

nen i många fall är möjlig att förändra. I många fall kan man göra volymbeslut som ej är påverkbara till påverkbara beslut och motsvarande vad avser alternativbeslut¹⁾. Dessa förändringar kan ske eftersom tekniska, administrativa eller organisatoriska förhållanden kan ändras, statsmakterna kan besluta om policyförändringar etc.

Genom att prestationssituationen i vissa fall kan förändras är det möjligt att medvetet ändra förutsättningarna för val av logik. Detta ger möjlighet att aktivt förändra internprisinstrumentets roll i organisationen. Denna möjlighet att förändra prestationssituationen är främst intressant i de fall man vill skapa förutsättningar för att arbeta med en marknadslogik. Genom en ökning av möjligheterna till påverkan av volym- och alternativbesluten ökas beslutsfattarnas frihet, något som ligger i linje med de förutsättningar som marknadslogiken bygger på. Härigenom kan man således från statsmakternas sida aktivt skapa förutsättningar för att arbeta med marknadslogik och därmed utnyttja internprisinstrumentet som ett aktivt instrument i den administrativa styrningen.

Vi skall här nedan ge några exempel som visar på sätt att förändra möjligheten för volymbeslut respektive alternativbeslut. Exempelen avser både faktiskt genomförda förändringar och prestationer som skulle kunna förändras vad avser påverkbarheten.

13.5.2 Förändring av möjlighet till volymbeslut

Vi har i våra studier av säljande myndigheter träffat på ett antal prestationer där statsmakterna genom olika åtgärder gjort det möjligt för köparen att fatta volymbeslut vid inköp. Detta gäller t ex SIPU och deras kursutbud. Varje enskild myndighet har numera möjlighet att själv besluta om vilken volym av kurser man vill köpa från SIPU. Då man konstruerade de administrativa systemen kring SLÖR gjorde man vissa utdrag ur systemet frivilliga, dvs varje mottagare fick själv besluta om volymen på inköp av s k "SLÖR-special". Detta istället för att även dessa utdrag automatiskt skulle tas fram åt alla myndigheter anslutna till SLÖR. Även vad avser debitering av postförsändelser har en förändring skett. För en stor del av myndighetsposten (stora utskick från t ex riksförsäkrings-

1) Jfr t ex Anthony & Welsch (1977) sid 451-452.

verket och statens löne- och pensionsverk) har man genomfört direktdebitering, dvs man har valt att göra en tidigare schablonuträknad kostnad till en direkt påverkbar kostnad genom att volymbeslut kan fattas av respektive direktdebiterad myndighet själv. Även ifråga om hyresdebitering från KBS kan man spåra en utveckling mot att den enskilda myndigheten i större utsträckning ges möjlighet att själv besluta om volym av lokaler.

Bland prestationer där man i varje fall teoretiskt skulle kunna tänka sig att gå över till ett system där mottagaren ges möjlighet påverka volymbeslut kan nämnas de uppdrag som RRV och statskontoret utför.

13.5.3 Förändring av möjlighet till alternativbeslut

Påverkbarheten för den mottagande enheten bestäms, förutom vad avser möjligheten till påverkan av volym, av möjligheten till påverkan av alternativbeslut vad avser leverantörsval och prestationsutformning.

Leverantörsbeslut

Vad avser val av leverantör kan den mottagande enheten ha olika grad av möjlighet till påverkan. Man kan skilja mellan möjlighet att välja leverantör helt fritt (inklusive tillverka själv), vara skyldig anlita någon statlig leverantör respektive vara hänvisad till en specifik statlig leverantör. Ett viktigt ställningstagande för statsmakterna är huruvida den mottagande enheten skall ha frihet att själv besluta om val av leverantör. En större frihet att välja leverantör ökar förutsättningarna att efterlikna en "riktig" köpsituation, dvs förutsättningarna för marknadslogiken förbättras.

Ett exempel på en myndighet som förlorat sitt monopol, dvs mottagande enheter har fått frihet själva göra sitt leverantörsval, är SIPU. Det står numera varje myndighet fritt att välja vilken leverantör av kurser man vill utnyttja.

Även på en rad andra områden skulle man kunna tänka sig att öka friheten vid leverantörsbeslut. Således skulle man kunna ge frihet till försvaret att köpa hundar från annan leverantör än HS, tillåta luftfartsverket m fl

att köpa väderinformation från andra än SMHI, låta myndigheterna köpa löneadministrativa tjänster från andra ADB-system än SLÖR etc. Även andra interna statliga monopol kan ur den här synvinkeln ifrågasättas. Vill man således få en marknadslogik helt ut vad avser byggnader och lokaler i svensk statsförvaltning kanske man måste bryta de monopol som KBS respektive fortifikationsförvaltningen har.

Prestationsbeslut

I vissa situationer finns ej möjlighet att öka påverkansmöjligheterna på ett beslut genom att tillåta mottagande enhet själv välja leverantör. Det finns dock andra möjligheter att skapa förutsättningar för alternativval för den mottagande enheten. Man kan på olika sätt öka möjligheten för mottagaren att påverka utformningen av prestationen även om valet av leverantör är opåverkbart. Ett exempel på detta gäller den utformning man har av "SLÖR-special". Här har den enskilda myndigheten möjlighet välja mellan olika prestationer i "SLÖR-special", givet leverantören statens löne- och pensionsverk. Härigenom får utnyttjaren av systemet möjlighet påverka prestationen inte bara ur en volymaspekt utan också vilka uppgifter man vill ha ut ur systemet, vilken detaljeringsgrad, vilken periodicitet m m. Även för andra prestationer skulle man kunna tänka sig motsvarande system. Exempelvis skulle de lokaler KBS hyr ut kunna delas upp i klasser beroende på vilket bruksvärdet är. Därigenom blir det möjligt för brukaren att inte enbart påverka volymen utan även vilken kvalitet på lokal som man är beredd betala för. På detta sätt kan man således internt försöka avbilda en verklig köpsituation trots att valet av leverantör ej är påverkbart.

13.6 PÅVERKANSMÖJLIGHETER PÅ SITUATIONEN I ÖVRIGT

I avsnitt 13.5 diskuterade vi olika möjligheter till påverkan på prestationssituationen för att öka förutsättningarna för val av marknadslogik som ramlösning för internpriskonstruktion. Viktigt att notera är emellertid att en påverkansmöjlighet inte är liktydigt med att internprissättningen kommer att påverka ett köpagerande. Det är således inte tillräckligt att påverkansmöjlighet finns för att påverkan skall ske. Det måste förutom påverkansmöjlighet även föreligga ett incitament att beakta den

prisinformationen internprissystemet ger. För att internpriset skall ha effekt på köpgerandet krävs således att köparen upplever att internprissystemet ger ett tillräckligt incitament. Vi kan vidare konstatera att den påverkan ett visst incitament ger är beroende av en rad situationella förhållanden. Dessa situationsfaktorer har vi lyft fram och presenterat dels i avhandlingens kapitel 9 och dels sammanfattningsvis i avsnitt 13.4.

Dessa situationsfaktorer skall dock inte enbart ses som faktorer vilka är väsentliga att ta hänsyn till vid val av logik för internpriskonstruktionen. På motsvarande sätt som för prestationssituationen är flera av dessa situationsfaktorer möjliga att förändra. Detta om man vill ändra förutsättningarna för valet av logik. Mest intressant torde denna möjlighet vara vad avser möjligheterna att aktivt skapa förutsättningar för att få en väl fungerande marknadslogik.

Ett exempel på en åtgärd som skulle kunna vidtagas för att öka konkurrensen om resurser och därmed öka internprisets möjlighet att ge styreffekter berör myndighetens anslagstilldelning. Om en myndighet får resurser uppdelade i välspecifierade grupper av kostnader minskas resursernas användbarhet. Denna låsning av resursers användbarhet begränsar konkurrensen om tilldelade medel till att enbart omfatta aktiviteter inom samma resursanvändningsområde. Genom att inte i så hög utsträckning öronmärka resurser utan istället ge myndigheten resurser via programanslag, medel för täckande av driftskostnader i en anslagspost etc, ökas också förutsättningarna för konkurrens om resurser. Genom en friare resurstilldelning ökas således resurskonkurrensen och därmed förutsättningarna för att internprissättningen skall ge köpgerandeeffekt.

Ett annat exempel på en åtgärd som skulle kunna vidtagas i syfte att öka incitamentet till att följa internprisets information avser myndighetens möjligheter att få tillgodoräkna sig inbesparade resurser. Om en myndighet minskar sitt inköp av en viss prestation som en konsekvens av att priset upplevs för högt är det också av stor vikt att det är den "sparande" myndigheten som också får tillgodoräkna sig den gjorda inbesparingen. Detta skulle t ex kunna ske genom att myndigheten får möjlighet till att överföra inbesparade medel mellan budgetår, slippa en automatisk neddragning av anslagstilldelningen motsvarande storleken på de inbesparade medlen, etc.

Det är i detta sammanhang viktigt att notera att internprisinstrumentet endast är ett bland flera administrativa styrinstrument vilka användes för att hantera den administrativa styrningen i statsförvaltningen. Internprissättning måste därmed alltid samverka med andra instrument i en "totallösning" som verkar i en viss önskad riktning. Vill vi t ex arbeta aktivt med internprissättningen i en marknadsroll är det därmed väsentligt att även organisationens övriga styrinstrument är utformade i linje med en marknadshushållningsfilosofi.

Detta är av stor betydelse då en förutsättning för att internprisinstrumentet skall kunna fungera enligt en marknadsroll i en organisation är att attityden till ekonomin är sådan att kostnader och hushållande med resurser är viktigt i organisationen. Denna ekonomiska orientering kan inte internprisinstrumentet ensamt skapa utan samspelet med övriga styrinstrument är ytterst väsentligt. Internprisinstrumentet måste således stödjas av andra instrument som lyfter fram ekonomins betydelse.

Vill man från statsmakternas sida t ex skapa förutsättningar för en aktiv användning av interprisinstrumentet i en renodlad marknadsroll i svensk statsförvaltning är det därmed också väsentligt att även förändra utformningen av övriga styrinstrument i linje med en marknadsorienterad ekonomisk styrning.

14 SAMMANFATTNING OCH DISKUSSION AV STUDIENS RESULTAT

14.1 RESULTATDISKUSSIONENS UPPLÄGGNING

Ambitionen i avhandlingsprojektet har varit att bidra med kunskap som kan ligga till grund för utveckling av en design teori för internprissättning som beaktar det organisatoriska sammanhangets inverkan. I vårt arbete har vi emellertid främst hållit oss på en analysnivå och arbetet har varit inriktat på att skapa förståelse för de grundläggande konsekvenserna av att beakta ett organisatoriskt sammanhang vid internprissättning.

I avsnitt 14.2 skall vi diskutera huvudresultaten av studien utifrån de tre resultatområdena effektgivning, situationens inverkan och designmodell. De resultat vi bidragit med avseende analysen av internpristeorins utveckling i kapitel 3 och kartläggningen av svensk statsförvaltnings interna prestationsflöden och prissättningsprinciper i kapitel 4 kommer vi inte att närmare diskutera här. Avsnitt 14.3 innehåller därefter en tolkning av internprissättningens förmåga i statsförvaltningsmiljö. Avslutningsvis diskuteras i avsnitt 14.4 några förslag till fortsatt forskning.

14.2 STUDIENS RESULTATOMRADEN

14.2.1 Effektgivning

Vi kunde vid en genomgång av internprislitteraturen konstatera att det saknades empiriskt baserad kunskap om vilka effekter en internprissättning ger upphov till. Empiriska studier saknades och i teorin arbetade man främst med deduktioner. Vi var emellertid övertygade om att kunskap om effektgivning är grundläggande för att kunna diskutera vilka olika användningsområden instrumentet kan ha och för att kunna utforma internprissystem som ger avsedda effekter. I projektet valde vi därför att empiriskt studera internprissystems effektgivning. Det empiriska materialet omfattade effektanalyser av tre myndighetssystem inom svensk statsförvaltning. Detta kompletterades med observationer från ytterligare tre levererande myndigheter.

I effektstudien ägnade vi speciell uppmärksamhet åt köpagerandeeffekter, dvs effekter på köpbeslut och köpprocess. För att kunna få en uppfattning om omfattningen av dessa effekter utarbetade vi en mätapparat bestående av effektindikatorer och mättekniker. Med hjälp av denna mätapparat analyserade vi köpagerandeeffekter på åtta mottagande myndigheter omfattande 18 prissatta prestationsflöden.

Den samlade bilden av analyserna av internprissättningens effekter på köparnas utnyttjande av interna prestationer var att internprissättningen inte i någon större utsträckning förmått påverka köparen i detta avseende. Den bild köpagerandestudien gav kan sammanfattas med att vi fann:

- köpbeslutseffekter i 6 fall av 18
- köpprocesseffekter i 10 fall av 18
- inga köpagerandeeffekter i 8 fall av 18.

Det bör här observeras att effekt innebär att internprissättningen vid *något* tillfälle gett effekt. Bilden karakteriserades vidare av att internprissättningen haft speciellt svårt att ge s k nivåeffekter, dvs effekter på verksamhetens inriktning och omfattning. Däremot gav internprissättning i större utsträckning s k ekonomiseringseffekter, dvs effekter på t ex leverantörsväl och produktval.

Vi kunde i våra effektstudier dessutom identifiera ytterligare ett antal effekter utöver köpagerandeeffekter som internprissättningen givit upphov till. Dessa utgjordes t ex av attitydeffekter på säljare resp köpare, effekter på agerandet internt inom de säljande och köpande enheterna och effekter på relationen till externa enheter. Denna breda bild av effekter fick oss att inse att internprissättning kan vara av intresse även om inte påverkan på köpbeslut och andra styreffekter kan erhållas. Internprissättningen har således en förmåga att fungera i den administrativa styrningen genom att ge s k "ropa till"-effekter, öka ekonomiorienteringen eller helt enkelt enbart ge en kostnadsregistrering. Dessutom har instrumentet en förmåga att hantera ett antal externa aspekter. Internprissättningen har förmåga att hantera legala aspekter, konkurrenzaspekter, indirekta styraspekter, indirekta finansiella aspekter och fördelningsaspekter.

14.2.2 Situationens inverkan

En central utgångspunkt i vårt arbete var att internprissättning måste ses ur ett organisatoriskt perspektiv. Internprissystem skall användas i ett organisatoriskt sammanhang och konsekvenser av detta måste beaktas. Det organisatoriska sammanhanget inverkar både på vad som är möjligt och vad som är önskvärt att använda internprissystem till. Kunskapen om såväl vilka konsekvenserna är som hur dessa skall beaktas fann vi emellertid utvecklade.

I våra studier tog vi fasta på behovet av att utreda det organisatoriska sammanhangets inverkan på möjligheterna att använda internprissystem. Detta gjorde vi genom att studera hur situationen inverkat på sambandet mellan internprissystem och köpagerandeeffekter i åtta mottagande enheter i svensk statsförvaltning. Utgångspunkten för analysen av hur situationen inverkat var den variation i köpagerandeeffekter vi fann i samband med effektanalyserna av de studerade mottagande enheterna.

En analys av de båda effekttyperna ekonomiserings- respektive nivåeffekt visade att det generellt bör vara enklare för internprissättning att ge ekonomiseringseffekter än nivåeffekter. Detta då kravet på styrka i internprissättningens ekonomiska konsekvenser inte är lika uttalat vid ekonomiseringseffekter som vid nivåeffekter.

Vidare indikerade analysen att nivåeffekter har en motivationskaraktär, dvs internprissättningen måste övertyga köparna om det riktiga i att avstå från köp. Nivåeffekternas motivationskaraktär är intressant då denna innebär att internprissättningens förmåga att ge dessa effekter blir starkt beroende av den betydelse som tilldelas ekonomiska aspekter i en organisation.

En analys av förhållandena i de myndigheter vi studerade indikerade att ekonomiska aspekter haft en underordnad roll. I alla de fall vi studerade, dvs även i de fall effekter förekommit, hade ekonomi haft en roll som legat mycket nära en kontrollpunktsroll. Den låga omfattningen av nivåeffekter tolkade vi i linje med detta som ett uttryck för att ekonomi varit av underordnad betydelse och att internprissätt-

ningen, givet den låga vikt som tilldelats ekonomiska aspekter, hade haft svårt att motivera till nivåeffekter. De ekonomiska argument internprissättningen gett hade enkelt uttryckt inte varit gångbara argument.

Med utgångspunkt i en analys av varför effektomfattningen hade varierat i de olika studerade fallen arbetade vi fram ett antal situationsfaktorer som hade haft inverkan på effektgivningen. En situation där förutsättningarna för att få köpgerandeeffekter var störst kännetecknades av följande:

- Internprestationen var konkurrensutsatt vilket möjliggjorde ekonomiserings effekter.
- Inom den köpande organisationen fanns en tradition att kalkylera och ekonomi var viktigt.
- Hård konkurrens om resurser inom den köpande organisationen. Konsekvensen var i sin tur beroende av om resursbehovets styrka var starkt, resursers användbarhet var stor och av om resursers rörlighet var stor.
- Aktiviteter inom organisationen var lätttrörliga. Graden av lätttrörlighet var i sin tur avhängigt av om aktiviteten där köpet ingick var svagt reglerad, lågt prioriterad och av om aktiviteten var svagt kopplad till organisatoriska arrangemang.

14.2.3 Designmodell

Utifrån de erfarenheter effektstudien gav oss skissade vi på en föreställningsram för utformning av internprissystem. Med beteckningen föreställningsram markerades att det inte är någon fullständig modell vi tagit fram, utan snarare en redogörelse för ett antal utgångspunkter som under projektarbetet befunnits centrala vid en diskussion av hur internprissystem skall utformas.

En viktig utgångspunkt i vår föreställningsram är att konstruktionsalternativ bör diskuteras i termer av logiker (ramlösningar) och inte, vilket vanligen sker, i enskilda tekniska utformningsdimensioner. Vi definierade tre olika logiker:

- Informationslogik: Uppgift om kostnaden lämnas, men ingen fördelning sker till säljande enhet.
- Fördelningslogik: Kostnader fördelas på de säljande enheterna genom en schablonmässig fördelningsgrund. Fördelningen sker genom en redovisningstransaktion.
- Marknadslogik: Köparen skall agera som vid en reell köpsituation. Det skall råda ett affärsförhållande som mellan två parter på en extern marknad.

Vi karakteriserade utformningsproblemet som en fråga om att välja logik givet uppgift. Vi poängterade att man kan välja att lägga tyngdpunkt på olika uppgifter. Beroende av vilka uppgifter man lägger tyngdpunkt på kan man skilja mellan att internprissättningen tilldelas en extern roll, en planeringsroll respektive en marknadsroll. Det finns ett samband mellan valet av logik och roll. Om man enbart är intresserad av att beakta internprissystemets externa roll är informationslogiken tillräcklig. Skall systemet däremot användas även i den administrativa styrningen gäller det att välja mellan fördelningslogik och marknadslogik. Innan man kan ta ställning till valet av logik måste man följaktligen ta ställning till vilken roll man vill tilldela instrumentet.

Även om valet av logik primärt bör ske utifrån vad man vill använda instrumentet till, måste man också beakta de möjligheter som situationen ger. Situationens begränsande inverkan diskuterade vi dels utifrån en karakteristik av olika sk prestationssituationer och dels utifrån en karakteristik av situationen byggd på de situationsfaktorer vi identifierat i köpgerandestudien.

Vi kunde urskilja tre typer av prestationssituationer (samordningsprestationer, ej påverkbara prestationer och påverkbara prestationer) och pekade på kopplingen mellan dessa och valet av logik. När det gäller samordningsprestationer ligger valet av informationslogik närmast till hands, även om fördelningslogiken också kan vara ett intressant alternativ. Informationslogiken och fördelningslogiken är båda möjliga när det gäller ej påverkbara prestationer och påverkbara prestationer. För de påverkbara prestationerna tillkommer dessutom marknadslogiken som lämplig ramlösning - det slutliga valet betingas här av om presta-

tionerna utförs i en planeringsmiljö eller i en marknadsmiljö. Vi framhöll också att det ofta är möjligt att påverka prestationssituationen så att möjligheterna till påverkan ökar, vilket i sin tur leder till att förutsättningarna för val av logik ändras.

Vid valet av marknadslogik är det inte tillräckligt att påverkansmöjlighet finns, utan internprissystemet måste också förmå motivera köparna att agera utifrån systemets information. De situationsfaktorer vi tog fram i effektstudien kunde här sägas utgöra en karakteristik av en situation där förutsättningarna är goda för att internprissättningen skall ge nödvändig motivation. I denna situation är således förutsättningarna störst för att få de effekter som marknadslogiken kan leda till. Även här poängterade vi möjligheten att förbättra förutsättningarna för att kunna välja marknadslogiken.

14.3 EN TOLKNING AV INTERNPRISINSTRUMENTETS FÖRMÅGA I STATS-FÖRVALTNINGSMILJÖ

14.3.1 Svaga förutsättningar för en aktiv användning

Den samlade bilden våra effektstudier ger är att internprissättningen endast i begränsad utsträckning fungerat som ett instrument vilket ger upphov till styreffekter. Detta framgår såväl av den begränsade omfattningen av köpagerandeeffekter vi kunnat observera som av den begränsade betydelse internprissättningen haft vad gäller säljagerande.

Är internprissättning då ett passivt instrument i statsförvaltningen? Det är viktigt att poängtera att vi inte gjort någon fullständig utvärdering av instrumentets möjligheter i statsförvaltningen. Vår begränsade situationsfaktorsstudie indikerar emellertid att förhållandena i många fall framstår som starka hinder för effekter. Främst framstår avsaknaden av "kringsystem" som lyfter fram och poängterar ekonomiska aspekters betydelse i kombination med en tradition att lägga stor vikt vid professionella aspekter som starka hinder för effekter.

Naturligtvis kan förutsättningarna variera inom statsförvaltningen och det bör därmed finnas prestationsflöden där förutsättningarna för

effekter är goda. Förmodligen är det emellertid så att man för flertalet prestationsflöden inte kan förvänta sig att internprissättning skall kunna fungera som ett starkt styreffektgivande instrument. Det alternativ som står till buds är därmed främst en passiv användning av internprissättning som styrinstrument.

Vill man nå längre och få ut de effekter som en mer aktiv användning av internpriser kan ge krävs förmodligen stora och genomgripande förändringar. Det räcker då inte att bara diskutera utformningen av styrinstrumentet internprissättning. Problematiken måste utvidgas till att omfatta hur statsförvaltningen i stort skall styras. En mer aktiv användning av internpriser ställer krav på en ökad marknadsinriktning av styrningen inom statsförvaltningen. Detta innebär att även styrinstrument av annat slag t ex budget, anslagskonstruktion etc, utformas i linje med en marknadsorienterad ekonomisk styrning.

Även utan dessa genomgripande förändringar bör det finnas möjligheter att påverka förutsättningarna för en aktiv användning av instrumentet i fler fall än vad som idag sker. I kapitel 13 diskuterade vi t ex olika möjligheter att påverka prestationssituationen och övriga situationsfaktorer i syfte att skapa förutsättningar för en mer aktiv användning av internprisinstrumentet. Dessa möjligheter bör naturligtvis undersökas om man i högre utsträckning än idag vill utnyttja internprisets förmåga att ge styreffekter.

14.3.2 En passiv användning intressant

Även om förutsättningarna för en aktiv användning av internprissättning inom svensk statsförvaltning i många fall inte är goda och möjligheterna att förbättra förutsättningarna är små, kan en internprissättning trots allt vara intressant. I våra effektstudier fann vi flera exempel på att internprissättningen trots allt gett styreffekter. Vi kunde observera att internprissättningen faktiskt gett upphov till såväl köpbeslutseffekter som köpprocesseffekter, om än i begränsad utsträckning. Framför allt var förmågan att ge ekonomiseringseffekter intressant att notera, då denna effekt är central för rationalisering inom myndigheter. Även instrumentets förmåga att ge nivåeffekter måste poängteras,

även om huvudintrycket var att dessa effekter endast uppkommit i begränsad omfattning. Även studien av säljande myndigheter pekade på möjligheten att med hjälp av internprissättningen få vissa säljagerandeeffekter.

Trots att huvudintrycket av våra effektstudier är att vi endast i begränsad utsträckning fått effekter på köp- och säljagerande kunde vi ändå spåra en viss förmåga hos instrumentet att ge styreffekter. En förmåga som trots allt inte kan betraktas som ointressant. Förutom instrumentets förmåga att i viss utsträckning ge styreffekter kan vi utifrån erfarenheterna i våra effektstudier peka på ytterligare ett antal möjligheter knutna till instrumentets passiva användning. Vi kan tala om dessa som instrumentets förmåga att ge "ropa till"-effekter, skapa ekonomiorientering och ge kostnadsregistrering.

Förmågan att ge "ropa till"-effekter är intressant då denna egenskap kan leda till omfattande konsekvenser både för säljarens och för köparens verksamhet. Genom internprissättningen får olika intressenter såväl inom den säljande respektive köpande organisationen som i deras omvärld information, som gör att de kan ge uttryck för sina synpunkter på de internprissatta prestationerna. Härigenom skapas en press på både säljaren och köparen att agera rationellt.

Prissättning av ett internt prestationsflöde innebär att den ekonomiska sidan av en verksamhet lyfts fram och poängteras i olika sammanhang. Genom att rikta uppmärksamheten på de interna prestationernas ekonomiska aspekter kan förmodligen en internprissättning stödja ett ökat kostnadsmedvetande och uppmuntra till kostnadsansvar. Denna förmåga hos internprissättningen att ge ekonomiorientering måste betraktas som intressant, kanske framför allt i en organisation som statsförvaltningen där de ekonomiska aspekterna av verksamheten ofta har en undanskymd plats.

En ytterligare aspekt vid en passiv användning av instrumentet är dess förmåga att ge en kostnadsregistrering. Genom att leverantörens resursförbrukning fördelas ut på mottagarna ges förutsättningar för att få en riktig kostnadsbild och därmed möjlighet att bättre överblicka kostnader, t ex då myndigheter samarbetar inom ett politikområde. Registreringen på köparen ger således en redovisningsmässigt bättre bild av resursförbrukningen, något som torde ligga i linje med en allmän strävan

inom statsförvaltningen. Genom registreringen hos köparen får man även en garanti för att kostnaderna för interna prestationer ej glöms bort när köparen gör kalkyler. Detta kan avse kalkyler såväl internt inom organisationen som externa priskalkyler. Kostnadsregistreringens betydelse är även stor vad gäller att beakta de externa aspekter som en internprissättning har en förmåga att hantera. Enbart utifrån dessa argument kan en internprissättning ofta vara motiverad.

14.3.3 En nyanserad bild av internprisanvändning

Sammanfattningsvis finns en rad argument till varför man bör använda internprisinstrumentet i statsförvaltningen. Samtidigt kan vi konstatera att en användning av instrumentet tilldelad en aktiv roll inte är möjlig i alla situationer och för alla prestationsflöden.

I de situationer där förutsättningarna för effekter är goda kan internprissättning fungera som ett instrument med god förmåga att bidra till integration inom ett system av samverkande myndigheter. I situationer där förutsättningarna är mindre goda är också instrumentets integrationsförmåga härigenom begränsad.

Även om det inte finns förutsättningar för att en internprissättning skall kunna fungera som en marknadsmekanism, där priset "som en osynlig hand" leder köpare och säljare till de ekonomiskt mest fördelaktiga besluten, är en internprissättning av integrationsskäl ändå intressant. En tolkning vi kan göra utifrån våra effektstudier är att internprissättningen kan ha en betydelse men att denna snarare ligger i en passiv än i en renodlat aktiv användning av instrumentet.

Vi kan inte förvänta oss att köpare vid varje inköpstillfälle reagerar och agerar på den information internpriset ger eller att säljare vid varje signal från köpare vidtar åtgärder. Trots detta har internprissättning en betydelse. Internprisinformationen finns med i bilden om det köp eller den verksamhet köpet ingår i ifrågasätts eller uppmärksammas av någon anledning. Internprissättningen lyfter fram de ekonomiska aspekterna och tillför ett ekonomiskt argument till diskussioner om inköpet eller den verksamhet köpet är en del av.

På samma sätt finns internprisinformationen med i bilden hos säljaren. Säljaren kan få en uppfattning om den efterfrågan interna köpare har på prestationen. Är efterfrågevariationerna små har säljaren också goda möjligheter att anpassa sin verksamhet. Även när variationerna är stora och ingrepp krävs från statsmakternas sida finns internprissättningen med i bilden. Internprissättningen kan då fungera som informationsspridare till statsmakterna. Instrumentet har alltså en förmåga att åtminstone inom vissa gränser skapa möjlighet för köpare och säljare av interna prestationer att själva mellan varandra fatta beslut och reglera frågor om dimensionering, produktinriktning etc. Härigenom avlastas statsmakterna en rad detaljbeslut av rutinkaraktär och får större möjlighet att arbeta med mer renodlat politiska frågeställningar.

14.3.4 En avslutande notering

Ett sätt att karakterisera vår studie är att se den som en undersökning av hur ett traditionellt företagsekonomiskt styrinstrument, utvecklat och använt inom privata företag, fungerar då det används i en annan miljö än den som det utvecklats för. Vi kan i detta perspektiv konstatera att internprisinstrumentet fått en annorlunda roll inom statsförvaltningen, men trots allt en roll som kan vara intressant att utnyttja. Kanske kan detta vara tankeväckande i den meningen att man inte alltför snabbt skall förkasta användningen av företagsekonomiska instrument i budgetkopplade organisationer eller vara alltför låst till traditionella användningar. Även om förutsättningarna är annorlunda och instrumenten kanske får en annan roll, kan de trots allt ha en intressant potential som kan vara väl värd att utnyttja.

14.4 FORTSATT FORSKNING

Genomförandet av ett forskningsprojekt innebär att man kontinuerligt ställs i valsituationer där de ställningstaganden man gör successivt leder till en precisering av projektet. Vid en avrapportering som denna kan det vara av intresse att stanna upp och diskutera några av dessa ställningstaganden. Härigenom kan man få en bild av de olika alternativa inriktningar som kunde varit möjliga för forskningsprojektet. För

en diskussion av några av dessa alternativa inriktningar av vårt forskningsprojekt har vi valt formen att presentera ett antal möjliga uppslag till fortsatt forskning inom området. Med denna form får vi även möjlighet att ge uttryck för några av de idéer och uppslag vi fått under projektet, men som vi inte haft möjlighet att behandla inom avhandlingsprojektets ram.

Vi har i vår studie främst koncentrerat oss på köpagerandeeffekter av internprissättning. Vi menar att effekter på köparens köpagerande är den mest kritiska faktorn för utnyttjandet av internprissättning som styrinstrument. Det har därför också varit naturligt att inrikta de empiriska studierna på främst denna effektdimension och att få en bild av omfattningen av köpagerandeeffekter. Naturligtvis vore det även av intresse att få en uppfattning om omfattningen av andra effekter, kanske framför allt vad avser säljagerandeeffekter och attitydeffekter. Genom detta skulle internprissättningens förmåga att ge effekter ytterligare kunna preciseras. De effektdimensioner vi identifierat skulle härvid kunna utgöra en utgångspunkt för en sådan omfattningsstudie.

Genom forskningsprojektets inriktning mot studiet av främst köpagerandeeffekter har vi även avgränsat studien vad avser de situationella förhållandenas inverkan på effektgivning. Vi har således främst arbetat med att få en bild av situationsfaktorer som inverkar på internprissättningens möjlighet att ge köpagerandeeffekter. En fortsättning av forskningen inom området med inriktning mot att få en bild av vilka situationsfaktorer som haft betydelse för t ex säljarens säljagerande vore naturligtvis av intresse.

Ett annat uppslag till fortsatt forskning, som även det berör situationsfaktorerna, avser den relativa betydelse som olika faktorer har och samspelet mellan dessa faktorer. Vi kunde i vår studie identifiera ett antal situationsfaktorer med betydelse för effektgivningen, men någon "mätning" av de olika faktorernas relativa betydelse eller analys av samspelet dem emellan har vi inte gjort. Detta vore av intresse då man härigenom skulle få en uppfattning om vilka förutsättningar som är av störst betydelse att beakta och eventuellt försöka påverka vid utformning av internprissystem.

Vi har i vår studie genomgående arbetat med att undersöka effektgivning av *en* utformning av internprissystemet, i vårt fall enligt den huvudmodell man har i svensk statsförvaltning och som främst karakteriseras av prisbasen självkostnad och reell betalning i efterhand. Genom att studera tre olika myndighetssystem med i huvudsak samma internprissystem fick vi goda möjligheter att särskilja situationens betydelse för effektgivning. En forskning med inriktning mot att studera effekter av andra internprissystem än det vi arbetat med skulle vara av intresse då man härigenom skulle kunna få en utökad kunskap om hur utformningen av enskilda komponenter i internprissystemet bidrar till effektgivningen. Av särskilt stort intresse menar vi det skulle vara att härvid ta fasta på förhandlingsbaserade internprissystem. Detta då denna form av internprissättning synes vara vanlig ute i praktiken och även har rönt ett ökat teoretiskt intresse i internprislitteraturen.

En avgränsning av studien som vi gjorde mycket tidigt i vår forskningsprocess var inriktningen på internprissättning *mellan* myndigheter. Ett annat forskningsområde med en naturlig knytning till vårt projekt vore studier av internprissättning *inom* myndigheter. Under projektets gång har vi också fått många indikationer på att man i myndigheter har problem med hur prestationsflöden inom myndigheten skall hanteras internprismässigt. Avsaknaden av teoretisk kunskap om internprissättning i dessa typer av organisationer är som vi tidigare noterat markant. Detta indikerar att forskning avseende internprissättning inom myndigheter, affärsverk etc vore av stort intresse för såväl praktiker som forskare.

Fortsätter vi på denna linje kan vi konstatera att intresset för och behovet av kunskap om internprissättning inom offentlig förvaltning överhuvudtaget måste betraktas som stort. Flödet av interna prestationer inom t ex kommuner och landsting är mycket omfattande och kunskapen är begränsad om hur dessa flöden skall hanteras. En forskning med inriktning på studier av internprissättning inom andra typer av offentlig förvaltning än svensk statsförvaltning vore därför av stort intresse, såväl ur en praktisk som teoretisk synvinkel.

Debiterade tjänster - ej med i Taxor och avgifter

Källa: Statsliggaren 1981/82

ADB-hyror till Statens datamaskinfond	133,7
Lokalhyror till KBS	2.952,0
Statskontoret till SIPU	0,3
RRV:s revision av affärsverk samt utbildning m m	6,1
Statens löne- och pensionsverks pensionsadministration åt affärsverken	6,4
Kriminalvårdsanstalternas lokaluthyrning	35,1
Riksförsäkringsverkets datatjänster åt Statens löne- och pensionsverk	2,7
Kvarteret Garnisonen	<u>26,6</u>
Totalt	Miljoner kronor 3.162,9

Prestationer som debiteras mellan departement
- ej med i Taxor och avgifter

Källa: Statsliggaren 1981/82

Sjöfartsverket får medel från försvars- resp jordbruksdepartementet	24,2
SCB får medel från SÖ och UHÄ för "longitudi- nella studier"	0,2
SCB får medel från jordbruksdepartementet för administration av permanent skördeskadeskydd	38,2
HS får medel från justitiedepartementet	1,5
Statens jordbruksnämnd lämnar en ersättning till överstyrelsen för ekonomiskt försvar	8,6
Vägverket får medel av AMS för vägbyggen	130,0
Allmänna advokatbyråerna får medel från all- männa domstolar och rättshjälpsnämnder	<u>36,5</u>
Totalt	Miljoner kronor 239,2

Centrala tjänster - ej debiterade

Källa: Statsliggaren 1981/82

Statskontoret:	- rationaliserings- och effektivitetsstödjande verksamhet	63,2
	- administration av statsförvaltningens centrala förslagsnämnd	0,1
RRV:	- revision och ekonomisk administration	56,3
Statens arbetsgivarverk:		26,8
Statens löne- och pensionsverk:		35,9
Statens personalbostadsdelegation:		0,9
SIPU:	- personaladministration och utbildning	15,0
Statens arbetsmarknadsnämnd:	- förvaltning	17,5
	- lönekostnad vid omskolning och omplacering	107,0
	- jämställdhet inom statsförvaltningen	1,0
Statens förhandlingsråd:		2,2
Bidrag till stiftelsen Statshälsan:		96,6
Kammarkollegiet:	- revisionskontor (enbart särkostnad)	1,5
	- förslagsverksamhet	0,4
Statens förhandlingsnämnd:		3,3
Nämnden för samhällsinformation:	- förvaltning	1,2
	- Riksdag & departement (tidskrift)	0,7
Viss info verksamhet (G 5):		1,0
Vissa nämnder (G 11):		0,8
Förberedelse för omlokalisering:		2,0
Statens kriminaltekniska laboratorium:		14,3
Nämnden för u-landsutbildning		14,0
UHX:	- förvaltningskostnader	53,6
	- utredningar m m	3,3
Utrustningsnämnden:		7,7
Totalt		526,3

Miljoner kronor

Centrala tjänster inom försvaret

Källa: Statsliggaren 1981/82

Försvarets civilförvaltning	101,8
Försvarets sjukvårdsstyrelse	22,0
Fortifikationsförvaltningen	143,0
Försvarets materielverk	521,8
Gemensam försvarsforskning	302,7
Försvarets radioanstalt	140,9
Värnpliktsverket	74,0
Försvarets rationaliseringsinstitut	24,7
Försvärshögskolan	2,6
Militärhögskolan	27,0
Försvarets gymnasieskola	2,4
Försvarets förvaltningsskola	4,9
Försvarets läromedelscentral	21,7
Krigsarkivet	4,9
Statens försvarshistoriska museum	7,6
Frivilliga försvarsorganisationer m m	53,7
Försvarets datacentral	70,0
Anskaffning av anläggningar för försvarets forskningsanstalt	11,7
Totalt	1.537,4

Miljoner kronor

Anm 1: Från kostnadsuppgiften ovan skall egentligen dras intäkter från privata kunder. Av totala intäkten på 129,1 miljoner kronor utgör dock den överväldigande delen intäkter från andra försvarsmyndigheter varför vi ej gör detta avdrag.

Anm 2: I summan 1.537,4 ingår *inte* hyreskostnader, vilka beräknade enligt gängse normer torde uppgå till miljardbelopp. (Jfr civila förvaltningens hyreskostnad $\approx$ 3 miljarder kronor.)

Bilaga 5

Undantag inom avgiftsområdet.

Myndighet/prestation	Annan prisbas än självkostnad	Prisdifferentiering mellan myndigheter och andra kunder
RPS - utdrag ur polisreg och kriminalreg för forskningsändamål	Täcka kostnad för tillhandahållande	
CFD - koordinatproduktion	Självkostn exkl utvecklingskostn	
SIDA - länderutbildning		Lägre taxa för viss personal hos myndigheter
Försvarets datacentral - ADB		Försvarsmyndigheter lägre taxa (ej kapitalkostn och lokalkostn)
Statens rättskemiska lab. - faderskapsprov		Enskild: 25 % kostnads- täckning Myndighet och andra inst: 100 % kostnadstäckning
TSV - informationsuttag ur bil- och körkortsregistren	Marknadspris	Myndigheter lägre pris = självkostn
Myntverket - medaljer	Marknadspris	Myndigheter lägre pris för belöningsmedaljer = självkostn
SCB - uppdragsverksamhet	Självkostn exkl pålägg för insamlande och vidmakthållande av grunddata	
Statens löne- och pensionsverk - SLÖR	Självkostn exkl utvecklingskostn	
Universitetens datacenter - datatjänster	Marknadspris	Inom högskolan = särkostn Myndigheter med forskningsuppdrag = självkostn Övriga = marknadspris
Sveriges lantbruksuniversitet - värdeprövning av köksväxter	50 % av rörlig kostnad	
Kommerskollegium - uppdragsverksamhet	När taxa ej finns "skälig ersättning"	

Myndighet/prestation	Annan prisbas än självkostnad	Prisdifferentiering mellan myndigheter och andra kunder
Arbetskyddsverket - info-uttag från register (skyddsombudsreg)	Självkostn exkl utvecklingskostn	
Statens provningsanstalt - uppdragsverksamhet	Självkostn efter ned- skrivning av tillgångar	
Marintekniska institutet - uppdrag	Självkostn exkl avskriv- ning för vissa tillgångar	
Kriminalvårdsverket - försäljning	Marknadspris, lägst sär- kostn (ej arbetsledning eller adm)	
Statens utsädeskontroll - administrativa tjänster för växtsortnämnden	Avtal (bygger på själv- kostn)	
SMHI - uppdragsverksamhet	Självkostn exkl pålägg för insamlade och vidmakthållan- de av grunddata	Lägre taxa till vissa myndigheter vid samar- bete i forskning
Nämnden för statens gruv- egendomar - arrenden	Avtal (bygger på själv- kostn)	
Lantbruksverket - lantbruksnämndstaxan		Statliga myndigheter: 100 % kostnadstäckning Jordbrukare: 90 % kostnadstäckning

Anm. Till dessa undantag kan även räknas prestationsgrupperna tidskriftsförsäljning och reproduktion. För tidskriftsförsäljningen gäller generellt undantag från principen om full kostnadstäckning (dock ändrat 1982/83 till helt avgiftsfinansierat) och för reproduktion gäller att prisdifferentiering ofta förekommer. Då kompletta uppgifter om dessa prestationer saknas i materialet har vi valt att inte räkna in dem bland de i bilaga redovisade undantagen. Skulle dessa grupper av prestationer räknas in i undantagen skulle dessa öka ytterligare. Vår ambition har dock inte varit att göra en fullständig undantagsinventering eller att ta fram exakta frekvenser. Vår ambition har i detta avseende istället varit att visa på att det finns undantag, att ge en viss uppfattning om omfattningen samt att ge ett antal exempel på hur undantagen kan vara utformade.

ENGLISH SUMMARY

TRANSFER PRICING IN PUBLIC ADMINISTRATION

- A Study of Transfer Pricing Involving Public Authorities in Swedish State Management

The Background and Purpose of the Research Project

There is a comprehensive flow of internal products and services among public-administration authorities in Sweden. This dissertation deals with problems involving the handling of these inter-office services etc insofar as they are connected with transfer pricing.

The study was based on the fundamental conception of transfer pricing as a management control system in an organisational context. Our attitude to the "system" concept can also be designated as a view of transfer pricing which is conditioned by an "effect approach" - in other words, the system is regarded as a means of achieving a certain result. With a point of departure of this kind, insights into the consequences of control systems are obviously of the first importance. Hence, the project concentrates on studying the actual effects of transfer-pricing measures and the contingency factors that lead to those effects. In our view, knowledge of such connexions is perhaps the most essential starting-point when attempting to discuss a suitable application of the transfer-price instrument.

At a general level, the study aims to contribute to the knowledge of transfer pricing as a control system, public administration in Sweden serving as an object of study. We endeavour to achieve that aim by means of

- supplying an interpretation of the development of transfer-price theory
- supplying a general description of contemporary transfer pricing in Swedish state management
- depicting the effects generated by a transfer-price system

- depicting the significance of the organisational context with regard to the effects of the transfer-price system
- discussing the designing of transfer-price systems when an organisational perspective is taken into account.

The Research Project: An Outline

Several areas have been studied separately within the framework of the research project. The nucleus of the project is made up by a study of effects, comprising two elements: an investigation of the authorities that provide internal products and services (the study of selling units), and a study of those authorities that receive them (the study of buying units). In three authority systems, we have investigated three suppliers, eight recipients, and a total of eighteen product/service flows. Besides, the effect study contains some additional observations, mainly of a few further suppliers.

The effect study was performed according to the case-study method. The investigation was geared to presenting a review of those effects that could be observed after implementation. Also, it was aimed at elucidating those contingency factors that influenced the effects produced in the three authority systems included in the discussion. In addition to the effect study, we performed an inquiry into the literature on transfer-price theory, as well as two studies of transfer pricing in Swedish public administration.

A Study of the Literature on Transfer-Price Theory

An analysis of transfer-price theory as it is presented in the relevant literature can be performed on the basis of either of two main approaches. One of them is founded on economic theory, emphasising the resource allocation aspects of the problems involved; the other proceeds from modern organisation theory, behavioural aspects forming the most essential feature. Having established this subdivision, we indicate a theoretical trend according to which the organisational perspective has gradually come to assume increasing importance. This perspective is the one that comes closest to our study, and it has the most patent affinities with the theoretical background which served as a basis for our approach.

Delineative Studies

In order to obtain a clear view of the problems associated with transfer pricing in public administration, we have performed two descriptive studies.

In the course of these studies, we presented a review of the flows of internal products and services, delineating their respective extent and character (a telephone inquiry study comprising 75 public authorities). We also drew up a picture of those transfer-pricing systems that were being applied, describing the considerations that led to these particular systems being adopted.

According to official statistics, the extent of internal product/service flows in Swedish state management is estimated to amount to approximately one thousand million Swedish crowns. A cautious interpretation of our inventory indicates that the extent of the joint internal flow of products and services is in fact closer to seven thousand million Sw. crs. The conclusion that can be drawn from this is that the internal product/service flow is of considerable proportions, and that the question of how this flow is being administered should thus be an absolutely vital one.

A brief characterization of the internal products/services that are being produced yields three major categories: computer services; technical investigations; and commissioned research work. A corresponding descriptive outline of the market informs us that the typical supplier of internal products/services has no competitor, that he has plenty of customers, and that public buyers are important.

When surveying the transfer-price systems used in Swedish state management, we find that most of the internal products/services are priced according to a cost price principle. This same pricing principle obtains in external sales to individuals and to business enterprises.

According to our interpretation of contemporary transfer pricing in Swedish state management, the focal point today is the registration of resource utilisation on the part of the buying unit - not the ambition

to influence the course of action itself. Hence, the main function of transfer pricing is a registrational one.

A Study of Effects

In the effect study, we paid particular attention to buying behaviour effects, that is to say, effects on buying decisions and on the purchasing process. In order to be able to assess the extent of these effects, we developed a measuring model consisting of effect indicators and measuring techniques. The model helped us analyse the buying behaviour effects on eight recipient authorities comprising 18 priced product/service flows.

The analysis of the effects of transfer pricing on the buyers' utilisation of internal products/services yielded one collective result: in this respect, transfer pricing had not managed to affect the buying unit to any considerable extent. Such an effect was found in a mere six cases out of 18. Furthermore, the total picture is characterised by the fact that it proved to be particularly difficult to achieve so-called level effects - that is, effects on the general policy and comprehensiveness of the activity concerned - by means of transfer pricing. Conversely, it transpired that transfer pricing was able to produce so-called economical effects, i.e. effects on such matters as the choice of suppliers and products.

An analysis of the two types of effects shows that transfer pricing should, generally speaking, be more apt to produce economical effects than level effects. The reason for this is that the demand for power with regard to the economic consequences of transfer pricing is not as pronounced where the economical effects are concerned as in the case of level effects.

Furthermore, the analysis indicates that level effects possess a motivation feature; in other words, the transfer pricing has to convince the buying units of the advisability of refraining from buying. The motivation element inherent in the level effects is interesting; it means that the ability of transfer pricing to achieve these effects will be strongly dependent on the importance assigned to economical aspects in an organisation.

An analysis of conditions in the public authorities we examined indicates that economical aspects played a minor part. In all the cases we studied - that is, even in the cases where the relevant effects did obtain - the function of economy was very close to what might be termed a check-point function. In our view, the low incidence of level effects constitutes an expression of the following circumstances: economy was felt to be of secondary importance; and due to the slowness of the attention paid to economical aspects, it has been difficult for transfer pricing to provide the impetus needed for producing level effects. In simple terms, those economical arguments which were supplied by transfer pricing did not turn out to be viable.

Proceeding from an analysis of the reasons for the variations we found with regard to the extent of the effects we studied, we established a number of contingency factors that influenced the nature and the comprehensiveness of those effects. The following factors are present in those situations that are particularly conducive to the emergence of buying-behaviour effects:

- The internal product/service is exposed to competition (i.e. economical effects are possible)
- The buying organisation encompasses a traditional contention that calculations should be made, and that economy is important
- There is marked competition for resources within the buying organisation
- Activities within the organisation can easily be exchanged.

In the course of our effect studies, we were able to identify quite a number of additional effects produced by transfer pricing, apart from buying-behaviour effects. Among those additional effects, the following ones might be cited: effects on the attitudes of selling as well as of buying units; effects on the internal measures adopted by selling and buying units; and effects on relations with external units. This comprehensive view of potential effects suggests that transfer pricing is interesting even in cases where buying decisions remained unaffected and where no other controlling effects were obtained. For instance, transfer pricing could set off what we might call "sit-up-and-take-

notice effects"; it could also increase the element of economic orientation, or simply generate cost registration and nothing else.

The Designing of Transfer-Price Systems

Transfer-price systems can be constructed in a variety of ways. We define three different frameworks, or main principles:

- The information principle: A statement of the cost is submitted, but no allocation to a selling unit occurs
- The cost-allocation principle: Costs are distributed among the selling units according to a standardised allocation scheme. The allocation takes place via an accounting transaction
- The market principle: The buying unit acts as it would in a real purchasing context. A business relationship prevails, as between two parties on an external market.

The final choice of principle is determined on the basis of the envisaged application of transfer pricing in each case; the environment in which the system is to serve is taken into consideration, too.

We can distinguish two fundamental dissimilar ways of handling problems involving efficacy and rationality. The role of transfer pricing and the effects it can be expected to produce are different in these approaches. The two problem-solving philosophies are:

- The planning philosophy, which governs the operations of an organisation by means of an administrative decision-making process. The responsibility for planning and decision-making is centralised.
- The market philosophy, where the activity concerned has been exposed to a market mechanism which subsequently governs operations. A large share of the responsibility for individual decisions is decentralised.

Within the framework of a planning philosophy, the transfer-price system is meant to support the administrative decision-making process. It is intended to function as a despatcher of information to central decision-makers while serving external information purposes as well. In such a context, transfer pricing upholds a passive "planning function"

in internal control, which control is taken care of by administrative systems.

When a market philosophy is applied, transfer pricing is geared to supporting a decentralised decision-making process. The transfer-price system is intended to supply information and an impetus for action. Here, transfer pricing is an active component in internal control; it upholds a "market function". For this market function to be meaningful, costs and economy must be felt to be important.

The present dissertation concludes that the economical factors do not, at this point in time, possess such great significance in Swedish state management that a pure market function could successfully be assigned to them.

There is a connexion between the choice of principle (framework) on the one hand and function on the other. If you are only interested in observing the external function of the transfer-price system, the information principle is sufficient. If the system is intended to generate internal effects, however, you have to choose between the cost-allocation principle and the market principle.

The following types of performances can be distinguished:

- Coordinating performances, for instance performances involving the management of public administration as a whole, with no reference to any particular authority
- Non-controllable performances, that is, performances that are carried out at a central level due to financial considerations, but where a connexion can be found to operate between the producing unit and one individual recipient authority. However, the individual authority cannot control its need of the relevant performance, nor is it able to influence its choice of an alternative supplier or performance
- Controllable performances, where there is a connexion between the producing unit and the individual recipient authorities, and it is possible to exert an influence on this connexion. Controllability operates in relation to volume as well as to the choice of alternative(s).

The various so-called performance contingencies outlined above affect the choice of principle.

Where coordinating performances are concerned, the information principle is a natural first choice; sometimes the cost-allocation principle is suitable, too. In the case of non-controllable and controllable performances, both the information principle and the cost-allocation principle are possible. With regard to controllable performances, the market principle also emerges as an appropriate framework; here, the final choice depends on whether the relevant performances are carried out in a planning environment or a market environment.

The dissertation argues that it is often possible to affect the performance contingency in such a way as to allow for increased chances of exercising control. This development, in its turn, entails changes in the circumstances conditioning the choice of principle.

When the market principle is selected, the mere presence of the possibility of exercising control is not enough; the transfer-price system must supply an economical incentive, too. The contingency factors presented in the effect study may be said to supply a characterization of a situation where transfer pricing is likely to provide this economical incentive. Consequently, the chances of achieving the effects inherent in the market principle are particularly great in this situation.

LITTERATURFÖRTECKNING

- Abdel-khalik, A.R. & Lusk, E.J., 1974, Transfer pricing - a synthesis. The Accounting Review, January.
- Abrahamsson, B., 1975, Organisationsteori, Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Ackelsberg, M.R., 1977, Transfer pricing - its behavioral consequences, diss., City University of New York.
- Allmänna verksstadgan 1965:600.
- Amnå, E., 1981, Planhushållning i den offentliga sektorn?, Norstedts, Stockholm.
- Andersson, P.M. & Hansson, L., 1979, Användande av internpris inom statsförvaltningen, Lund.
- Andersson, P.M. & Hansson, L., 1980, Internprissättningens funktion - exemplifierat utifrån prissättning av centrala stabs- och service-tjänster i divisionaliserade företag, Lund.
- Andersson, P.M. & Hansson L., 1982 a, Effekter av internprisanvändning - en studie av köpande myndigheter i svensk statsförvaltning, Lund.
- Andersson, P.M. & Hansson, L., 1982 b, Internprissättning i svensk statsförvaltning, Lund.
- Andersson, R. & Bruzelius, L., 1977, Affärsidéinriktad produktion och styrning, Studentlitteratur, Lund.
- Andersson, S., Melbourn, A. & Skogö, J., 1978, Myndigheten i samhället, Publica, Stockholm.
- Anell, B. & Persson, B., 1981, Avveckling, utveckling, omvandling, Linköpings universitet, Linköping.
- Anthony, R. & Dearden, J., 1976, Management control systems - text and cases, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.
- Anthony, R. & Herzlinger, R., 1980, Management control in nonprofit organizations, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.
- Anthony, R. & Welsch, G., 1977, Management accounting, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.
- Arbner, I. & Bjerke, B., 1977, Företagsekonomisk metodlära, Studentlitteratur, Lund.

- Argyris, C., 1952, The impact of budgets on people, The Controllershship Foundation, New York.
- Arwidi, O. & Winqvist, G., 1977, Internprissättning - perspektivet komponent i ett organisationellt system, EFL, Lund.
- Arvidsson, G., 1971, Internpriser, EFI, Stockholm.
- Arvidsson, G., 1973, Internal transfer negotiations - eight experiments, EFI, Stockholm.
- Arvidsson, G., 1977, Internpriser i statsförvaltning, PM, RRV, Stockholm.
- Att gå igenom effekter och göra kalkyler i en systemutredning, 1980, statskontoret, Stockholm.
- Att spara, 1980, statskontoret, Stockholm.
- Avgiftsförordningen med tillämpningsföreskrifter, 1975, RRV, Stockholm.
- Bankutskottets utlåtande nr 50, 1966.
- Bailey, A.D., Jr. & Boe, W.J., 1976, Goal and resource transfers in the multigoal organization. The Accounting Review, July.
- Baughman, R., 1970, Accounting for inter-plant sales. Management Accounting, September.
- Baumol, W.J. & Fabian, T., 1964, Decomposition, pricing for decentralization and external economics. Management Science, September.
- Benke, R. & Edwards, J., 1980, Transfer pricing: techniques and uses, NAA, New York.
- Benston, G., 1963, The role of the firm's accounting system for motivation. Accounting Review, April.
- Bergstrand, J. & Nersing, U., 1979, Ekonomisk styrning i statsförvaltningen, Studentlitteratur, Lund.
- Bierman, H., 1959, Pricing intracompany transfers. The Accounting Review, July.
- Brorström, B., 1982, Planeringspolitik eller resultatpolitik, Doxa Ekonomi, Karlshamn.
- Brunsson, N., 1981, Politik och administration, Publica, Helsingborg.
- Brunsson, N. & Jönsson, S., 1979, Beslut och handling, Kontenta, Stockholm.

- Brunsson, N. & Rombach, B., 1982, Går det att spara?, Doxa Ekonomi, Avesta.
- Bruzeliuss, L., 1977, Internprissättningssystem. Ekonomen, nr 8.
- Budgethandbok - anvisningar för myndighetens anslagsframställning, 1983 (1978), RRV, Arlöv.
- Burns, T. & Stalker, G.M., 1968 (1961), The management of innovation, Tavistock, London.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen J.P., 1972, A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, No. 1.
- Cook, P., 1955, Decentralization and the transfer price problem. Journal of Business, April.
- Cook, P., 1957, New technique for intracompany pricing. Harvard Business Review, July-August.
- Cyert, R.M. & March, J.G., 1963, A behavioral theory of the firm, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Dalton, G., 1971, Motivation and control in organizations. I Dalton, G. & Lawrence, P. (eds), Motivation and control in organizations, Richard D. Irwin and the Dorsey Press, Homewood Illinois.
- Danielsson, A., 1983, Företagsekonomi - en översikt, Studentlitteratur, Lund.
- Danielsson, A. & Malmberg, A., 1979, Beslut fattas, Svenska Arbetsgivareföreningen, Stockholm.
- Dean, J., 1951, Managerial economics, Prentice-Hall, New York.
- Dean, J., 1955, Decentralization and intracompany pricing. Harvard Business Review, July-August.
- Dean, J., 1957, Profit performance measurement of divisional managers. The Controller, September.
- Dearden, J., 1960, Interdivisional pricing. Harvard Business Review, January-February.
- Demski, J., 1975, Transfer pricing under uncertainty, unpublished paper, Stanford University.
- Dopuch, N. & Drake, D., 1964, Accounting implications of a mathematical approach to the transfer pricing problem. Journal of Accounting Research, Spring.

- Drebin, A.R., 1959, A Proposal of dual pricing of intra-company transfers. NAA Bulletin, February.
- Earnest, K.R., 1978, Transfer pricing: an expectancy theory investigation, diss., The University of Texas at Austin.
- Edwards, J. & Roemmich, R., 1976, Transfer pricing: the wrong tool for performance evaluation. Cost and Management, January-February.
- Effektiv statsförvaltning, 1976, statskontoret, riksrevisionsverket, statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd, Liber, Lund.
- Emmanuel, C., 1977, Transfer pricing: a diagnosis and possible solution to dysfunctional decision-making in the divisionalised company. Management International Review, No. 4.
- Esping, H., Carlman, I. & Larsson, R., 1976, Om metoder för att bedöma statliga myndigheter, RRV, Stockholm.
- Esping, H., 1977, Förvaltning-förändring-framtid, Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm.
- Flavell, R.B., 1977, Divisionalization and transfer pricing: a review, Omega, No. 5.
- Fremgen, J., 1970, Transfer pricing and management goals. Management Accounting, December.
- Frenckner, T.P., 1954, Internprestationer som företagsekonomiskt bedömningsproblem, Norstedts, Stockholm.
- Frenckner, T.P., 1972, Internpriser i framtiden?, Ekonomen, nr 7.
- Friedman, M. & Friedman, R., 1980, Frihet att välja, Liber, Malmö.
- Förordningen om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen, 1975:567.
- Förvaltningsrevision i staten, 1970, RRV, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Glaser, B.G. & Strauss, A.L., 1979 (1967), The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research, Aldine, New York.
- Goetz, B., 1967, Transfer prices: an exercise in relevancy and goal congruency. The Accounting Review, July.
- Gorpe, P., 1978, Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna, Kontenta, Stockholm.

- Gould, J.R., 1960, The pricing of transactions between members of a group of companies. Accountancy, June.
- Gould, J.R., 1964, Internal pricing in firms when there are costs of using an outside market. The Journal of Business, January.
- Greer, H.C., 1962, Divisional profit calculation - notes on the transfer price problem, NAA Bulletin, July.
- Guillet de Monthoux, P., 1975, Organizational mating and industrial marketing conservatism. Industrial Marketing Management, No. 4.
- Gunsteren van, H., 1976, The quest for control, John Wiley & Sons, London.
- Hammarström, R. & Ivarsson, O., 1982, Nedskärning och besparing i statlig verksamhet, Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Handledning i kostnadskalkylering för statlig avgiftsbelagd verksamhet, 1979, RRV, Stockholm.
- Hass, J.E., 1968, Transfer pricing in a decentralized firm. Management Science, February.
- Hirschman, A., 1970, Exit, voice and loyalty, Harvard University Press, Cambridge.
- Hirshleifer, J., 1956, On the economics of transfer pricing. Journal of Business, July.
- Hirshleifer, J., 1957, Economics of the divisionalized firm. Journal of Business, April.
- Hirshleifer, J., 1964, Internal pricing and decentralized decisions. I Bonini, C., Jaedicke, R. & Wagner, H., (eds), Management Controls: new directions in basic research, McGraw-Hill, Inc., London.
- Hofstede, G.H., 1968, The game of budget control, Tavistock, London.
- Hood, C., 1976, The limits of administration, John Wiley & Sons, London.
- Hopwood, A.G., 1973, An accounting system and managerial behavior, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- Hopwood, A.G., 1978, Towards an organizational perspective for the study of accounting and information systems. Accounting, Organizations and Society, No. 1.
- Horngren, C., 1977, Cost accounting: a managerial emphasis, Prentice-Hall International, London.

- Horowitz, A., 1979, Producentpåverkan och riktlinjer, Konsumenträtt & ekonomi, nr 5.
- Håkansson, H. & Melin, L. (red), 1978, Inköp, Norstedts, Stockholm.
- Håkansson, H. & Snehota, I., 1976, Marknadsplanering, ett sätt att skapa nya problem?, Studentlitteratur, Lund.
- Håkansson, H. & Wootz, B., 1975, Företags inköpsbeteende, Studentlitteratur, Lund.
- Hägg, I., 1977, Reviews of capital investments, Research report 1977/3, Uppsala.
- Hägg, I. & Hedlund, G., 1979, Case studies in accounting research. Accounting, Organizations and Society, No. 1-2.
- Hägg, I., Magnusson, Å. & Samuelson, L.A., 1982, Budgetary control, EFI, Stockholm.
- Inomregional samverkan - Örebro, 1979, statskontoret, Stockholm.
- Inomregional samverkan - Malmö, 1982, statskontoret, Stockholm.
- Jacobsson, B., 1980, Budgethandboken - en analys av departements och myndigheters erfarenheter av de nya budgetanvisningarna, EFI, Stockholm.
- Jennergren, P., 1971, Studies in the mathematical theory of decentralized resource-allocations, Stanford University.
- Jennergren, P., 1972, Decentralization on the basis of price schedules in linear decomposable resource allocation problems. Journal of Financial and Quantitative Analysis, January.
- Johansson, S.-E. & Samuelson, L.A., 1982, Industriell kalkylering och redovisning, Norstedts, Lund.
- Kjellén, B. & Söderman, S., 1980, Praktikfallsmetodik, Liber, Stockholm.
- Klingberg, T., 1980, Val och användning av styrmedel, statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.
- Kotler, P., 1976, Marketing management, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Larson, R., 1970, A behaviorial investigation of the pricing of intra-company transfers and the operation of the industrial firm organized under the profit center concept, diss., University of Oregon.

- Larsson, L., Sundquist, L. & Arvidsson, G., 1971, Internprissättning - metoder vid avräkning av internprestationer i 235 större svenska företag, EFI, Stockholm.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W., 1970 (1967), Organization and environment, Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois.
- Leavitt, H.J. 1965, Applied organizational change in industry - structural, technological and humanistic approaches. I March, J.G. (ed), Handbook of organizations, Rand McNally & Co, Shokie, Illinois.
- Leijon, S., Lundin, R. & Persson, U., 1984, Förvaltandets förändring, Doxa ekonomi, Lund.
- Li, D.H., 1965, Interdivisional transfer planning. NAA Bulletin, June.
- Libby, R. & Lewis, B., 1982, Human information processing research in accounting - the state of the art in 1982. Accounting, Organizations and Society, No. 3.
- Livesey, F., 1967, The pricing of internal transfers. The Accountant, July.
- Lundahl, U. & Skärvad, P.-H., 1982, Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer, Studentlitteratur, Lund.
- Lindblom, C.E., 1972, Den politiska beslutsprocessen, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Lundquist, J.E., 1982, Decentralized price control applied to cashflow systems, Production economic research in Linköping, Linköping.
- Lundquist, L., 1974, Förvaltningen i det politiska systemet, Studentlitteratur, Lund.
- Malm, A.T., Yard, S. & Linander, P., 1979, Slump och nödvändighet i organisationers utveckling - en studie av Värnamo Gummifabriks utveckling 1966-1979, Lund.
- March, J. & Simon, H.A., 1958, Organizations, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Mattsson, B., 1972, Samhällsekonomiska kalkyler, Akademiförlaget, Lund.
- Mattson, L.G. & Björkroth, G., 1978, Varför byter man leverantör och varför inte?. I Håkansson, H. & Melin, L. (red), Inköp, Norstedts, Stockholm.

- Mautz, R.K., 1968, Financial reporting by diversified companies, The Financial Executive Research Foundation, New York.
- McLain, R.K., 1963, Transfer pricing can contribute to divisional performance evaluation, NAA Bulletin, August.
- Melin, L., 1977, Strategisk inköpsverksamhet - organisation och interaktion, Linköping Studies in Management and Economics Dissertations, Linköping.
- Menge, J., 1961, The backward art of interdivisional transfer pricing. The Journal of Industrial Economics, July.
- Mintzberg, H., 1979, The structuring of organizations, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Molin, B., Månsson, L. & Strömberg, L., 1969, Offentlig förvaltning, Bonniers, Stockholm.
- Myndighet och marknad, 1974, RRV, Stockholm.
- Myndighet, stiftelse eller aktiebolag, 1976, statskontoret, Stockholm.
- Naert, P., 1973, Measuring performance in a decentralized firm with interrelated divisions: profit center versus cost center. The Engineering Economist, Winter.
- National Association of Cost Accountants (NACA), 1956, Accounting for intracompany transfers, Research Series No. 30, New York.
- National Industrial Conference Board (NICB), 1967, Interdivisional transfer pricing, Business Policy Study No. 122, New York.
- Nieckels, L., 1976, Transfer pricing in multinational firms, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Nilstun, T., 1981, Utvärderingsforskning. I Edlund, C. m fl, Utvärderingsforskning - kartläggning av forskningsläget, Studentlitteratur, Lund.
- Normann, R. & Rhenman, E., 1972, Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen, SIAR, Lund.
- Normann, R., 1976, På spaning efter en metodologi, SIAR, Stockholm.
- Nowak, K., Carlman, B. & Wärneryd, K.-E., 1966, Masskommunikation och åsiktsförändringar, EFI, Stockholm.

- Okpechi, S.O., 1976, Interdivisional transfer-pricing: a conflict resolution approach, diss., The Ohio State University.
- Om planering vid statliga myndigheter, 1977, statskontoret och LiberFör-
lag, Kungälv.
- Om principer för taxesättning, 1976, RRV, Stockholm.
- Onsi, M., 1970, A transfer pricing system based on opportunity cost.
The Accounting Review, July.
- Otley, D., 1980, The contingency theory of management accounting:
achievement and prognosis. Accounting, Organizations and Society,
No. 4.
- Otter von, C. (red), 1982, Att spara eller inte vara - är det frågan?,
Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Persson, K. (red), 1982, Offentlig sektor. Timbro samhällsdebatt, Avesta.
- Perspektiv på besparingspolitiken, 1982, budgetdepartementet, Stockholm.
- Piper, A.G., 1969, Internal trading. Accountancy, October.
- Pousette, T., 1978, Teletjänster - priser och investeringar, Industriens
Utredningsinstitut, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
- Prestations- och effektbekrivning, 1977, RRV, Uppsala.
- Proposition 1970:1, bilaga 2.
- Rako 78, 1978, statskontorets meddelande, nr 2 och 3.
- Ramström, D., 1967, The efficiency of control strategies, Almqvist &
Wiksell, Uppsala.
- Ramström, D., 1981, Information till varje pris, DFI, Stockholm.
- Rhenman, E., 1975, Systemsamhället, Aldus, Malmö.
- Ruefli, T., 1971, Behavioral externalities in decentralized organizations.
Management Science, June.
- Ronen, J. & McKinney, G., 1970, Transfer pricing for divisional autonomy.
Journal of Accounting Research, No. 1.
- Samuelson, L.A., 1980, Responsibility and contingency views on budgeting,
Stockholms Universitet, Stockholm.
- Simon, H.A., 1976 (1945), Administrative behavior, The Free Press,
New York.

- Solomons, D., 1965, Divisional performance, measurement and control, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois.
- SOU, 1967:11, Programbudgetering.
- SOU, 1968:45, Affärsverken - ekonomi, konkurrens och effektivitet, del 1.
- SOU, 1968:46, Ekonomi och konkurrens i affärsverken, del II.
- SOU, 1969:24, Ekonomisystem för försvaret.
- SOU, 1969:25, Planering och programbudgetering inom försvaret.
- SOU, 1971:88, Offentlig upphandling.
- SOU, 1973:43, Budgetreform.
- SOU, 1979:23, Avgifter i staten.
- SOU, 1979:61, Förnyelse genom omprövning.
- SOU, 1980:6, Offentlig verksamhet och regional välfärd.
- Statliga myndigheter, 1980, statskontoret, Stockholm.
- Statsliggaren, 1977/78 - 1981/82.
- Stedry, A.C., 1960, Budget control and cost behavior, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Stevrin, P., 1974, Samhällsstyrning, Kungl. boktr., Stockholm.
- Stone, W.E., 1957, Management practices with respect to internal transfer pricing in large manufacturing companies, diss., University of Pennsylvania.
- Stymne, B., 1972, Svensk statsförvaltning vid en skiljeväg?, I RRV:s årsberättelse, RRV, Stockholm.
- Tang, R., 1977, An empirical investigation of the transfer pricing practices of large industrial corporations in the United States and Japan, diss., The University of Nebraska.
- Tapper, H., 1982, Samhällsekonomska analyser, ERU-rapport 17, industridepartementet, Stockholm.
- Tarschys, D. & Edvards, M., 1975, Petita, Liber, Stockholm.
- Tarschys, D., 1978 a, Den offentliga revolutionen, Kontenta, Stockholm.
- Tarschys, D., 1978 b, Förvaltningen i en nyfattig miljö. I RAKO -78. statskontorets meddelande, nr 3.

Taxor och avgifter, 1974-1982, RRV, Stockholm.

Taxeöversyn vid statens provningsanstalt, 1975, RRV, Stockholm.

Thomas, A., 1980, A behavioral analysis of joint-cost allocation and transfer pricing, Stipes Publishing Co, Champaign, Illinois.

Thompson, J.D., 1967, Organizations in action, McGraw Hill, New York.

Troxel, R., 1973, On transfer pricing. The CPA Journal, October.

Turney, P.B., 1972, An accounting study of cost behavior and transfer pricing of management information systems, diss., University of Minnesota.

Uppdragsrelationen SGU-NSG, 1978, RRV, Stockholm.

Upphandlingskungörelsen med tillämpningsanvisningar, 1978, RRV, Stockholm.

Vancil, R., 1979, Decentralization: management ambiguity by design, Financial Executives Research Foundation, New York.

Watson, D. & Baumler, J., 1975, Transfer pricing: a behavioral context. The Accounting Review, July.

Verksamhetsplanering för omprövning, 1981, RRV, Stockholm.

Whinston, A., 1964, Price guides in decentralized organizations.

I Cooper, W.W., Leavitt, H.J. & Shelly, M.W. (eds), New perspective in organizational research, Wiley, New York.

Widebäck, G., 1973, Budgetering, Bonniers, Stockholm.

Wildavsky, A., 1975, Budgeting: a comparative theory of the budgetary process, Little, Brown & Co, Boston.

Woodward, J., 1965, Industrial Organization: theory and practice, Oxford University Press, London.

Wärneryd, K.-E., 1979, Konsumtionens ekonomiska psykologi, Natur och Kultur, Lund.

Young, D., 1979, Administrative theory and administrative systems: a synthesis among diverging fields of inquiry. Accounting, Organizations and Society, nr 3.

Ysander, B.C., 1982, Resursfördelning i offentlig budget. Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Aström, K., 1981, Styrmedel i samhällsplaneringen, Stockholm.

Är verksamheten effektiv?, 1979, RRV, Stockholm.

Österberg, H., 1976, Effektivitet hos offentliga myndigheter, Ekonomisk debatt, nr 3.

Östman, L., 1973, Utveckling av ekonomiska rapporter, EFI, Stockholm.

Östman, L., 1977, Styrning med redovisningsmått, EFI, Stockholm.

Östman, L., 1980, Beteendeinriktad redovisning, EFI, Stockholm.

INTERPRISSÄTTNING INOM OFFENTLIG FÖRVALTNING

I takt med att den offentliga sektorn expanderat har intresset för administrativa styrinstrument i denna typ av organisation ökat. Försämrat budgetläge som följts av kraftiga resursåtgångar och olika besparingsåtgärder har medfört att de ekonomiska aspekterna av verksamheten ökat i betydelse. Detta har i sin tur ytterligare ökat intresset för och behovet av olika typer av administrativa styrinstrument.

I hög utsträckning har man härvid inom den offentliga sektorn tagit över instrument som utvecklats för företag inom den privata sektorn. I denna bok diskuteras möjligheterna och begränsningarna vid användningen av ett sådant traditionellt administrativt styrinstrument, internprissättning, i en typ av organisation inom den offentliga sektorn, svensk statsförvaltning.

I boken centreras intresset till internprissättningens möjligheter att ge effekter och till förutsättningar som påverkar effekttvningen. Kunskap om detta är en viktig utgångspunkt för att kunna diskutera en lämplig utformning av internprisinstrumentet. I boken presenteras några principiella möjligheter att utforma ett internprissystem och de förutsättningar som härvid måste beaktas.

Boken bygger på empiriska studier av internprissättning mellan myndigheter i svensk statsförvaltning. Resultaten från studien kan emellertid även vara av intresse för hanterandet av internprisproblem i andra organisationer inom den offentliga sektorn, t ex för olika verksamheter inom landsting och kommuner.



Studentlitteratur
i samarbete med
stiftelsen för information om
Ekonomisk Forskning, Lund

ISBN 91-44-43971-7